

Kommittédirektiv



En ny förvaltningslag

Dir.
2008:36

Beslut vid regeringssammanträde den 17 april 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) och lämna förslag till en ny lag.

Förvaltningslagen trädde i kraft den 1 januari 1987 och har sin grund i 1971 års förvaltningsrättsreform. Lagen innehåller regler för förvaltningsförfarandet och syftar bl.a. till att upprätthålla en hög rättssäkerhet och tillförsäkra medborgarna en god service.

En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att göra förvaltningslagens regler så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt och dessutom anpassade för en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning. Vidare ska en analys göras som sätter in den svenska förvaltningsrätten i ett internationellt sammanhang. Härutöver ska bl.a. följande frågor behandlas.

- Vilka åtgärder kan vidtas för att komma till rätta med alltför långa handläggningstider hos myndigheterna?
- Kan bestämmelserna om omprövning och överklagande förbättras så att en mer rättssäker och effektiv ordning skapas?
- Kan de allmänna rättsliga principer som tillämpas för förvaltningsförfarandet regleras i en ny förvaltningslag?

Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2010.

Bakgrund

Förvaltningslagen – en grundval för rättssäkerhet och service

Förvaltningslagen trädde i kraft den 1 januari 1987 men har i väsentliga avseenden sin grund i 1971 års förvaltningsrättsreform. I förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheterna ska handlägga ärenden och hur domstolarna ska handlägga förvaltningsärenden. Det betyder att den berör en mycket stor del av verksamheten i stat och kommun. Det främsta syftet med lagen är att värna medborgarnas rättssäkerhet när de har med förvaltningsmyndigheter att göra. Ett annat viktigt syfte är att säkerställa myndigheternas service till allmänheten. Vidare ska lagen leda till snabbare avgöranden genom att motverka att ärenden prövas i för många instanser. Därför innehåller den regler om hur beslut får omprövas.

Förvaltningslagen bygger på att det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service. Det är alltså inte tillräckligt att myndigheterna handlar opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt i formell mening. De måste också lämna snabba, enkla och entydiga besked och hjälpa medborgaren att ta till vara sin rätt. Lagen innehåller t.ex. regler om myndigheternas serviceskyldighet, om deras samverkan med andra myndigheter, om snabb och enkel handläggning av ärenden, om ett lättbegripligt myndighetsspråk och om muntliga inslag i handläggningen.

Förvaltningslagen bildar grundvalen för hur förvaltningsärenden ska handläggas genom att den slår fast sådana regler som i princip ska tillämpas av alla myndigheter. Viktiga frågor som regleras i lagen är bl.a. tolkning, ombud, jäv, rätt att få ta del av uppgifter, beslut, rättelse, omprövning och överklagande av beslut.

1971 års förvaltningsrättsreform

Efter ett långvarigt utredningsarbete antogs år 1971 tre nya lagar på förvaltningsrättens område: lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Genom dessa lagar omorganiserades rättskipningen i Regeringsrätten och kammarrätt samtidigt som allmänna regler för förfarandet hos förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar infördes.

Reformen innebar bl.a. att Regeringsrätten i första hand skulle vara en prejudikatinstans och att tyngdpunkten vid domstolsprövning av förvaltningsbeslut flyttades till kammarrätt. Kammarrättsorganisationen – som tidigare bestod enbart av Kammarrätten i Stockholm – förstärktes med en ny regional kammarrätt i Göteborg. Senare tillkom även kammarrätten i Jönköping och i Sundsvall. I samband med reformen organiserades också inom länsstyrelserna skatterätter för överprövning av skattemål och länsrätter för överprövning av körkorts- och sociala mål. Genom ytterligare lagändringar år 1979 bröts skatterätterna och länsrätterna ut ur länsstyrelserna och en självständig allmän förvaltningsdomstol – länsrätt – skapades i varje län. Förfarandet i Regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna regleras genom bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

Under senare år har det skett en fortsatt tyngdpunktsförskjutning inom domstolsorganisationen, från kammarrätt till länsrätt (prop. 1994/95:27, bet. 1994/95:JuU6, rskr. 1994/95:165).

För förvaltningsmyndigheterna innebar förvaltningsrättsreformen inga organisatoriska nyheter. Genom 1971 års förvaltningslag reglerades däremot en rad grundläggande principer för förvaltningsmyndigheternas ärendehantering. Även om detta till betydande del innebar att de principer som redan tillämpades inom förvaltningen lagfästes, var det första gången förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna gjordes till föremål för en allmän reglering.

Som nämnts föregicks förvaltningsrättsreformen av ett långvarigt utredningsarbete. Riksdagen begärde år 1942 ”en mera

enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå enskild rätt” (första lagutskottets betänkande 1942:34, rskr. 1942:236). Initiativet ledde till en förberedande utredning som resulterade i betänkandet Förvaltningsförfarandet (SOU 1946:69). Betänkandet innehöll en plan för det fortsatta lagstiftningsarbetet men inga författningsförslag.

Det egentliga reformarbetet inleddes år 1949, då Besvärssakkunniga tillkallades. Syftet var att förfarandet bättre skulle svara mot rättssäkerhetens krav men det skulle även vara smidigare och effektivare. Den första etappen skulle ta sikte på överprövningen av förvaltningsbeslut. Efter ett delbetänkande, Åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål (SOU 1953:30), och ett principbetänkande, Administrativt rättsskydd (SOU 1955:19), fick de sakkunniga tilläggsdirektiv om att överväga vissa regler för första instans.

I slutbetänkandet Lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27) fanns ett förslag till en lag som skulle reglera förfarandet hos såväl förvaltningsmyndigheter som förvaltningsdomstolar. Lagförslaget hade 20 kapitel med totalt 155 paragrafer och kritiserades vid remissbehandlingen bl.a. för att vara alltför utförligt.

En arbetsgrupp inom Justitiedepartementet tog därefter fram ett radikalt beskuret lagförslag som huvudsakligen avsåg handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Förslaget presenterades i betänkandet Förvaltningslag (SOU 1968:27).

Förfarandet i förvaltningsdomstol behandlades i Förvaltningsdomstolskommitténs betänkande Förvaltningsrättskipning (SOU 1966:70) och i en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria, Förfarandet i förvaltningsdomstol (Ds Ju 1970:11).

De nämnda förslagen – om förfarandet hos såväl förvaltningsdomstol som förvaltningsmyndighet – behandlades i prop. 1971:30 Förvaltningsrättsreform. I propositionen uttalades bl.a. att starka skäl talar för att en allmän lagstiftning om förfarandet på förvaltningens område utformas som dels en allmän lag för förfarandet hos förvaltningsmyndigheter såväl i första instans

som i högre instans, dels en allmän lag för förfarandet hos förvaltningsdomstol (s. 282). Riksdagen antog regeringens förslag (bet. KU 1971:36, rskr. 1971:222).

1986 års lag

Under 1970-talet framfördes i olika sammanhang önskemål om en översyn av 1971 års förvaltningslag. År 1978 tillsattes Förvaltningsrättsutredningen, som bl.a. hade till uppgift att behandla frågor om omröstning i förvaltningsärenden, när ett förvaltningsbeslut blir gällande, vilka beslut som kan överklagas och verkan av felaktiga överklagandehänvisningar. Översynen skulle bygga på den grund som lades genom 1971 års reform. De föreslagna bestämmelserna skulle vara så enkla och lättbegripbara som möjligt samt syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten. Möjligheterna att förenkla förfarandet och förkorta handläggningstiderna skulle tas till vara. Genom tilläggsdirektiv gavs utredningen i uppdrag att särskilt överväga frågan om förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ompröva sina beslut.

Utredningen lämnade ett delbetänkande, Ändringar i förvaltningslagen (SOU 1981:46), och ett slutbetänkande, Ny förvaltningslag (SOU 1983:73). Den nya förvaltningslag som föreslogs i slutbetänkandet skilde sig från 1971 års lag bl.a. genom att den innehöll bestämmelser om när ett beslut blir gällande och vilka beslut som får överklagas. Förslaget om omprövning var mer vidsträckt än enligt då gällande lag. Vidare föreslogs bl.a. att reglerna om tolk, ombud och biträde samt jäv skulle gälla även utanför myndigheternas ärendehandläggning, dvs. även vid s.k. faktiskt handlande.

I prop. 1985/86:80 lade regeringen fram förslag till en ny förvaltningslag, som huvudsakligen motsvarade det utredningen lade fram. Förslaget antogs av riksdagen (bet. KU 1985/86:21, rskr. 1985/86:202).

Senare utveckling

Sedan förvaltningslagen trädde i kraft har flera ändringar i lagen gjorts. De flesta är rena följdändringar till annan lagstiftning. Av övriga ändringar bör följande särskilt framhållas.

Sedan den 1 oktober 1998 finns en allmän bestämmelse om domstolsprövning av förvaltningsbeslut (22 a § förvaltningslagen). Enligt denna bestämmelse får överklagbara beslut som huvudregel överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett syfte med regeln är att anvisa en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning finns enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) eller EG-rätten utan att en sådan möjlighet är förutsedd i lagstiftningen. Genom bestämmelsen övergavs den tidigare gällande principen om rätten att ”gå till kung”, dvs. att statliga myndigheters beslut överklagas hos närmast högre myndighet med regeringen som sista instans (prop. 1997/98:101 s. 59 f.).

Den 1 juli 2006 trädde en lagändring i kraft som tydliggör att förvaltningslagens överklagandebestämmelser alltid är tillämpliga om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (3 § andra stycket). Detta innebär att beslut av förvaltningsmyndighet som innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter kan överklagas, även om det i en annan lag eller en förordning finns ett överklagandeförbud. Denna princip gällde även tidigare enligt Regeringsrättens praxis (jfr t.ex. RÅ 2001 ref. 56).

Behovet av en översyn*En ökad internationalisering*

Det har gått snart 40 år sedan förvaltningsrättsreformen genomfördes och den nu gällande förvaltningslagen har varit i kraft i mer än 20 år. Sedan dess har mycket förändrats, inte minst genom den ökade internationaliseringen.

Till följd av EU-medlemskapet är förvaltningsrätten inte längre enbart en svensk angelägenhet. Det är inte ovanligt att det i EG-rättsakter finns bestämmelser om t.ex. tidsfrister för handläggning av ärenden eller rätt till domstolsprövning. Ofta bygger dessa bestämmelser på en annan förvaltningsrättslig tradition än den svenska. Det är inte lämpligt att Sverige får två parallella förvaltningsrättsliga system: ett som gäller på de områden som regleras av EG-rätten och ett som gäller för förvaltningen i övrigt.

Här kan också nämnas att rätten till en god förvaltning regleras i förslaget till stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 41). Bestämmelsen avser EU:s institutioner, organ och byråer.

Vidare har Europakonventionen kommit att få en alltmer central roll inom förvaltningsrätten. Detta beror dels på att konventionen numera gäller som svensk lag, dels på att innebörden av vissa begrepp i konventionen (t.ex. civila rättigheter) har kommit att förändras genom den dynamiska rättsutveckling som skett genom Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Rätten enligt artikel 6.1 i Europakonventionen till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter är numera betydligt mer vidsträckt än vad den var vid tidpunkten för förvaltningsrättsreformen.

Krav på skyndsam handläggning

Handläggningen av förvaltningsärenden ska alltid ske skyndsamt. Riksdagen har tillkännagett som sin mening att regeringen bör lägga fram förslag till åtgärder avseende myndigheters handläggningstider och dröjsmål (bet. 2004/05:KU14, rskr. 2004/05:153). I tillkännagivandet anförts bl.a. att det i en rättsstat är viktigt att medel står till buds som garanterar den enskilde medborgarens rätt till en säker och snabb handläggning av ett ärende, särskilt i fall som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Den enskildes ställning gentemot den offentliga förvaltningen bör därför stärkas.

Härtill krävs, för att Sveriges åtaganden enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska vara uppfyllda, att prövningen sker inom skälig tid även i första instans. Sverige har vidare en skyldighet enligt artikel 13 i konventionen att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel mot bl.a. långsam handläggning.

Tyngdpunkten i instansordningen ska ligga i första instans

Det är av stor vikt att rätten till domstolsprövning är ändamålsenligt reglerad. Samtidigt är det ett grundläggande krav att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ligger i första instans. Den enskilde ska inte annat än undantagsvis behöva föra sin sak vidare till domstol. Ett utvidgat omprövningsförfarande skulle kunna bidra till att reda ut oklarheter och undanröja onödiga överklaganden. I de fall överklagande sker skulle sakfrågorna genom ett ändamålsenligt omprövningsförfarande kunna bli mer renodlade och tydliga för domstolen, med ökad effektivitet som följd.

Även andra åtgärder i syfte att ytterligare förskjuta tyngdpunkten i instansordningen till första instans skulle kunna övervägas, t.ex. när det gäller myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut.

Generellt bör förvaltningslagen vara så utformad att, i de fall överklagande sker, en rättssäker och effektiv domstolsprövning främjas.

En utförligare reglering av förfarandet

Förvaltningslagen innehåller som nämnts endast grundregler för förvaltningsförfarandet. Många centrala frågor lämnas åt rättstillämpningen. Det framgår t.ex. inte av lagen vad som är ett beslut eller om ett beslut är överklagbart och i så fall vem eller vilka som har rätt att överklaga det. Vidare är tillämpligheten av vissa regler i lagen beroende av om myndigheten i ett enskilt fall ägnar sig åt myndighetsutövning, ärendehantering eller s.k. faktiskt handlande. Vad dessa begrepp innebär anges inte i lagen. Inte heller går det att utläsa vilka möjligheter en myndighet

har att till enskilds nackdel ändra ett fattat beslut. Myndigheternas skyldighet att utreda ett ärende så som dess beskaffenhet kräver – officialprincipen – har inte heller kommit till uttryck i lagen. Även vissa andra allmänna offentlighetsprinciper, t.ex. legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna, har lämnats utanför förvaltningslagens reglering. Det är ur ett medborgarperspektiv inte tillfredsställande att viktiga regler och principer för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden inte kommer till uttryck i förvaltningslagen.

Ett viktigt komplement till förfarandereglererna i förvaltningslagen är bestämmelserna om myndigheternas service- och samverkansskyldighet. Det bör övervägas om denna skyldighet kan utvecklas i syfte att stärka medborgarnas ställning i deras förhållande till myndigheterna.

Förvaltningslagens subsidiaritet

Förvaltningslagen är subsidiär inte enbart i förhållande till andra lagar utan även i förhållande till förordningar, vilket innebär att det är möjligt att genom förordningsbestämmelser göra undantag från lagen. Det kan ifrågasättas om detta är rimligt, inte minst med hänsyn till förvaltningslagens centrala roll.

Elektroniska förfaranden

När förvaltningslagen infördes sköttes handläggningen av ärenden i stort sett manuellt. Under framför allt det senaste decenniet har förvaltningsmyndigheterna i betydande utsträckning övergått till elektroniska förfaranden. Denna utveckling innebär stora fördelar för såväl enskilda som myndigheterna. Dels ökar servicen gentemot medborgarna, dels frigörs resurser som kan användas för serviceinsatser i mer komplicerade ärenden eller för att på annat sätt stärka myndigheternas verksamhet.

Det är angeläget att förvaltningslagen är anpassad till den elektroniska förvaltningen och att lagen inte innebär eller upplevs innebära några hinder mot den fortsatta utvecklingen på detta område.

Uppdraget

En särskild utredare ska göra en rättslig översyn av förvaltningslagen i dess helhet och lämna förslag till en ny förvaltningslag.

Det övergripande syftet med lagen ska även fortsättningsvis vara att värna medborgarnas rättssäkerhet, att säkerställa myndigheternas service till allmänheten och att främja snabba avgöranden. Översynen ska allmänt inriktas på att göra förvaltningslagens regler så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt inte bara för enskilda utan även för det stora antal anställda i stat och kommun som ska tillämpa lagens bestämmelser. En utgångspunkt ska vara att lagen är subsidiär endast i förhållande till bestämmelser i annan lag.

Vid översynen ska en analys göras som sätter in den svenska förvaltningsrätten i ett internationellt sammanhang. Även om målsättningen ska vara att så långt det är möjligt behålla den svenska förvaltningsrättsliga strukturen, ska det övervägas om vissa svenska förvaltningsrättsliga regler behöver anpassas till den internationella utvecklingen, t.ex. till EG-rätten för att underlätta samarbetet inom EU.

Sverige har en skyldighet enligt Europakonventionen både att se till att handläggningstider inte är oskäligt långa och att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel mot långsam handläggning. Vidare har riksdagen uttalat sig till förmån för en prövning av tänkbara åtgärder för att komma till rätta med alltför långa handläggningstider hos myndigheterna. Även dessa frågor ska ingå i översynen av förvaltningslagen. I detta sammanhang ska utredaren bl.a. beakta de förslag som lämnats i betänkandet Förtursförklaring i domstol (SOU 2008:16).

Utredaren ska analysera överklagandebestämmelserna i förvaltningslagen och föreslå en ny utformning av dessa. I detta ingår att ta ställning till vad som ska anses utgöra ett överklagbart beslut och vem som ska ha rätt att överklaga beslutet. Rätten till domstolsprövning enligt EG-rätten respektive Europakonventionen bör framgå på ett tydligare sätt än i den nuvarande lagen.

Vidare ska utredaren se över bestämmelserna om omprövning. Beslut ska inte behöva överprövas av domstol annat än när det är nödvändigt. Ett utvidgat omprövningsförfarande skulle kunna bidra till att reda ut oklarheter och undanröja onödiga överklaganden. Samtidigt är det viktigt att de ärenden där ändring inte sker i enlighet med vad en enskilde begär snabbt kan lämnas över till domstol för prövning. Utredaren ska även överväga om det kan vidtas några andra åtgärder i syfte att ytterligare förskjuta tyngdpunkten i instansordningen till första instans. Generellt bör förvaltningslagen vara så utformad att, i de fall överklagande sker, en rättssäker och effektiv domstolsprövning främjas.

Oavsett vad utredaren kommer fram till i fråga om bestämmelserna om överklagande och omprövning bör den nya förvaltningslagen innehålla en utförligare reglering än den nuvarande. Som nämnts framgår vissa viktiga moment i förvaltningsförfarandet inte av förvaltningslagen utan följer av rättspraxis. I så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt bör det av lagen gå att utläsa vad som ska gälla vid myndigheternas ärendehantering.

Utredaren ska även bedöma vilka åtgärder som kan behövas för att underlätta användningen av elektroniska förfaranden i myndigheternas handläggning av ärenden.

Vidare ska översynen omfatta även lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

Förslaget till ny förvaltningslag får innehålla bestämmelser som syftar till att göra förvaltningen mer rättssäker och effektiv även i andra avseenden än de ovan nämnda.

Utredaren ska samråda med 2006 års förvaltningskommitté (Fi 2006:08) och Utredningen om utveckling av lokal service i samverkan (Fi 2007:06).

I den del som avser elektroniska förfaranden ska utredaren lämna en delredovisning senast den 1 juli 2009. Utredaren ska slutredovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 mars 2010.

(Justitiedepartementet)