Ändringar i förvaltnings lagen

Allmänna överväganden
Partiella reformer

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1981:46

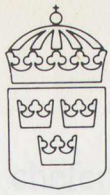
Delbetänkande av förvaltningsrättsutredningen

Ändringar i förvaltnings lagen

Allmänna överväganden
Partiella reformer

SOU 1981:46

Delbetänkande av förvaltningsrättsutredningen



Statens offentliga utredningar
1981:46
Justitiedepartementet

Ändringar i förvaltningslagen

Allmänna överväganden
Partiella reformer

Delbetänkande av förvaltningsrättsutredningen
Stockholm 1981

Omslag: Kjell Björnberg

ISBN 91-38-06324-7
ISSN 0375-250X
Gotab, Kungälv 1981

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 28 september 1978 chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter med uppdrag att utreda frågan om översyn av förvaltningslagen m. m.

Departementschefen förordnade den 22 november 1978 till ledamöter i kommittén dåvarande statssekreteraren, sedemera justitierådet Fredrik Sterzel (ordförande), förbundsjuristen Stig Gustafsson och riksdagsledamoten Inger Lindquist. Till sakkunniga förordnades den 19 januari 1979 hovrättsassessorn Kjell Björnberg (entledigad fr. o. m. den 16 maj 1979) och numera statssekreteraren Elisabeth Palm samt den 18 mars 1981 professorn Hans Ragnemalm och förbundsjuristen Curt Riberdahl.

Till sekreterare förordnades fr. o. m. den 16 maj 1979 hovrättsassessorn Kjell Björnberg och till biträdande sekreterare fr. o. m. den 28 maj 1979 numera kammarrättsassessorn Erik Fribergh.

Kommittén har antagit namnet förvaltningsrättsutredningen (FRU).

FRU får härmed överlämna delbetänkandet (SOU 1981:46) Ändringar i förvaltningslagen. Allmänna överväganden. Partiella reformer.

Kommitténs arbete enligt direktiven fortsätter.

Stockholm i juni 1981

Fredrik Sterzel

Stig Gustafsson *Inger Lindquist*

/Kjell Björnberg

Erik Fribergh

Innehåll

Förkortningar 9

Sammanfattning 11

Lagförslag 17
1 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290). . . 17
2 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) 20

I *Bakgrund och allmänna överväganden* 21

1 *Inledning* 21
1.1 Förvaltningslagen 21
1.2 Utredningsuppdraget 22
1.3 Betänkandets innehåll 23

2 *Förvaltningslagens förarbeten* 25
2.1 Riksdagen 1942 och betänkandet 1946 25
2.2 Besvärssakkunniga 1949–1964 26
2.3 Arbetsgruppens förslag 1968 28
2.4 Förvaltningslagens tillkomst 1971 30

3 *Riksdagsärenden under senare år* 33
3.1 Riksdagens revisorers granskning 33
3.2 Motionsärenden 1970–1981 34

4 *Byråkratiutredningen* 37
4.1 Tillkomst och uppdrag 37
4.2 Skrivelser 1978 och betänkande 1979 38
4.3 Remissyttranden 39
4.4 Proposition och riksdagsbehandling 40

5 *Allmänna bakgrundsuppgifter* 43
5.1 Förvaltningens tillväxt och förändring 43
5.2 Reformlinjer inom förvaltningen 45
5.3 Reformer på rättsskyddets område 47
5.4 De enskildas förmåga att överklaga 51

6 *Nordisk utblick* 53
6.1 Rättskontrollen av förvaltningen 53
6.2 Norge 54
6.3 Finland 55
6.4 Danmark 56

7 *Allmänna överväganden* 59
7.1 Reformförslag som skall prövas 59
7.2 Huvudsyften för allmän förfarandelagstiftning 61
7.3 Allmänna utvecklingslinjer inom förvaltningen 64
7.4 Handlingslinjer och kostnadssynpunkter 66
7.5 Inriktning på första instans 68
7.6 FL och besvärsprocessen 71
7.7 FL och speciallagstiftningen 74
7.8 FL och andra åtgärder för första instans 76
7.9 Konturerna av en ny förvaltningslag 78
7.10 Partiella reformer genom arbete etappvis 81

II *Förslag till ändringar i FL* 85

8 *Servicebestämmelser* 85
8.1 Utredningsuppdraget 85
8.2 Gällande rätt 85
8.3 Nordisk rätt 87
8.3.1 Norge 87
8.3.2 Finland 88
8.4 Frågans tidigare behandling 88
8.5 Överväganden 92

9 *Myndigheternas utredningsansvar* 99
9.1 Gällande rätt 99
9.1.1 Lagregler i RF, FL och FPL 99
9.1.2 Rättspraxis 100
9.1.3 JO-uttalanden 101
9.1.4 Utredningsansvaret i vissa specialförfattningar . . . 101
9.2 Nordisk rätt 103
9.2.1 Norge 103
9.2.2 Finland 103
9.3 Frågans tidigare behandling 103
9.4 Överväganden 104

10 *Muntlighet* 107
10.1 Utredningsuppdraget 107
10.2 Gällande rätt 107
10.3 Nordisk rätt 108
10.3.1 Norge 108
10.3.2 Finland 108
10.4 Frågans tidigare behandling 109
10.5 Överväganden 110

11 *Verkan av felaktiga besvärshänvisningar* 113
11.1 Utredningsuppdraget 113
11.2 Gällande rätt 113
11.2.1 Lagregler i FL och FPL 113
11.2.2 Rättspraxis 114
11.3 Nordisk rätt 115
11.3.1 Norge 115
11.3.2 Finland 115
11.4 Frågans tidigare behandling 115
11.5 Överväganden 116

12 *Ingivande av besvär* 121
12.1 Gällande rätt 121
12.2 Nordisk rätt 121
12.2.1 Norge 121
12.2.2 Finland 121
12.3 Frågans tidigare behandling 122
12.4 Överväganden 124

13. *Omprövning av beslut* 129
13.1 Utredningsuppdraget 129
13.2 Gällande rätt m. m. 130
13.2.1 Rättelse enligt FL m. m. 130
13.2.2 Omprövning inom socialförsäkringsområdet 130
13.2.3 Omprövning på skatteområdet 131
13.2.4 Rättskraften i praxis 131
13.3 Nordisk rätt 134
13.3.1 Norge 134
13.3.2 Finland 135
13.4 Frågans tidigare behandling 135
13.5 Överväganden 137
13.5.1 Allmänt 138
13.5.2 Hänsynen till motstående intresse 140
13.5.3 Ändring av beslut helt eller delvis 141
13.5.4 Begränsningar i omprövningen 142
13.5.5 Övriga frågor 143

Bilagor 145

Bilaga 1 *Utredningens direktiv* 145

Bilaga 2 *Byråkratiutredningen om servicebestämmelser* 151

Bilaga 3 *Den norska förvaltningsloven* 159

Bilaga 4 *De norska vägledningsföreskrifterna* 173

Bilaga 5 *Det finska förslaget till lag om förvaltningsförfarande* . . 175

Bilaga 6 *Det danska förslaget till forvaltningslov* 181–186

Förkortningar

AU	Arbetsmarknadsutskottet
BNP	Bruttonationalprodukten
Ds	Departementsserien
FiU	Finansutskottet
FL	Förvaltningslagen (1971:290)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FRU	Förvaltningsrättsutredningen
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsman (justitieombudsmannen)
K1LU	Sammansatt konstitutions- och lagutskott
KU	Konstitutionsutskottet
MO	Militieombudsmannen
prop	Proposition
RB	Rättegångsbalken
ref.	Referat
RF	Regeringsformen
RHL	Rättshjälpslagen (1972:429)
RR	Rättsfall och notiser från regeringsrätten
RS	Rationalisering av skatteadministrationen
rskr	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
1LU	Första lagutskottet

Sammanfattning

Huvuduppgiften för förvaltningsrättsutredningen (FRU) är att göra en allmän översyn av förvaltningslagen (FL). Arbetet skall i första hand inriktas på reformer etappvis. Om det under arbetet befinns att ändringar inte längre bör göras i den nuvarande lagen, bör FRU enligt direktiven lägga fram förslag till en ny FL.

Detta betänkande innehåller dels FRUs allmänna överväganden om lagstiftningsuppgiften i stort, dels förslag till vissa ändringar i FL.

Utredningsuppdraget redovisas i *kapitel 1*. Direktiven återges i *bilaga 1*. Det första initiativet togs av den parlamentariska byråkratiutredningen genom en framställning till regeringen 1978. Sedermera har FRU fått som tilläggsuppdrag att verkställa det utredningsarbete om en särskild servicelag m. m. som byråkratiutredningen förordade i sitt slutbetänkande 1979. Kapitel 7 i det betänkandet, som avsåg servicebestämmelser, återges i *bilaga 2*.

Bakgrundsuppgifter

Förarbetena till FL redovisas i *kapitel 2*. Utgångspunkten var en framställning av riksdagen 1942. Förarbetena omfattar främst en förberedande utredning 1946, besvärssakkunnigas principbetänkande 1955 och slutbetänkande 1964 samt det förslag som lades fram av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet 1968.

Riksdagsärenden under senare år redovisas i *kapitel 3*. Några år efter FLs ikraftträdande genomförde riksdagens revisorer en utvärdering av lagens effekter för de statliga myndigheternas ärendehandläggning och administrationskostnader. Granskningen utföll positivt. En rad motioner har vidare väckts i riksdagen under de gångna tio åren, både om enskilda förfarandefrågor med anknytning till FL och om ett fortsatt arbete i syfte att få en mera utvecklad förfarandelagstiftning.

Byråkratiutredningen behandlas i *kapitel 4*. Uppgifter lämnas också om remissbehandlingen och om den proposition som regeringen lade fram 1980 på grundval av bl. a. byråkratiutredningens slutbetänkande och som har godkänts av riksdagen.

En del mera allmänna bakgrundsuppgifter har ställts samman i *kapitel 5*. Syftet är att sätta in FL i ett större perspektiv och att ge ett underlag för den diskussion som förs i kapitlet med allmänna överväganden. Uppgifter lämnas om förvaltningens tillväxt och förändringar samt om olika reform-

linjer inom förvaltningen i allmänhet och speciellt på det administrativa rättsskyddets område. Slutligen redovisas uppgifter om vissa statistiska undersökningar om människors förmåga att överklaga myndigheters beslut m. m.

En nordisk utblick görs i *kapitel 6*. I Norge antogs en förvaltningslag 1967, och en revision av lagen genomfördes 1977 med i huvudsak samma inriktning som FRUs arbete. Ett lagförslag är i Finland f. n. föremål för riksdagens prövning. Även i Danmark finns ett lagförslag. Den norska lagen och vissa tillämpningsföreskrifter till den samt de finska och danska lagförslagen återges i *bilagorna 3–6*.

Allmänna överväganden

Eftersom FL är en grundläggande författning, som har betydelse för de flesta myndigheter och på flertalet av förvaltningens sakområden, måste det ställas särskilda krav på planmässighet vid reformarbetet. Partiella ändringar i FL får inte försvåra myndigheternas arbete. FRU har därför funnit det nödvändigt att redan i samband med den första reformetappen redovisa sin syn på lagstiftningsuppgiften i dess helhet. Det sker i *kapitel 7*.

Som utgångspunkt för resonemanget sammanfattar FRU först i korthet de viktigaste av de frågor som skall behandlas enligt direktiven (7.1). FRU konstaterar att det är uteslutet att ta upp så många och delvis stora frågor, som det här rör sig om, utan att bryta FLs ram och systematik. Man måste därför redan från början räkna med att slutresultatet av FRUs arbete med stor sannolikhet blir att FL tillförs åtskilliga nya regler och får en annan systematik. Alternativet är att dela upp reglerna på flera författningar. FRU uttalar som sin uppfattning, att man bör så långt som möjligt undvika uppsplittring på flera lagar.

Dessa bedömningar leder enligt FRUs mening till att man måste sätta in detta reformarbete i ett större perspektiv. Man måste reda ut vissa grundläggande frågor om förfarandelagstiftningens ändamål och förhållande till den materiella lagstiftningen. Man måste också fråga sig hur en utbyggd förfarandelagstiftning skulle förhålla sig till andra aktuella reformlinjer.

FRU diskuterar först huvudsyften för allmän förfarandelagstiftning (7.2). Det framhålls att direktiven ger översynsarbetet en i viss mån annan inriktning än den nuvarande lagen, genom att de skjuter i förgrunden även andra synpunkter än sådana som avser rättssäkerheten i mera begränsad, juridisk-teknisk mening. FRU menar att det inte finns någon anledning att betrakta dessa synpunkter som artskilda och främmande för FL. Som huvudsyften för allmän förfarandelagstiftning anger FRU att stärka rättssäkerheten i trängre mening, att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten samt att öka effektiviteten i förvaltningen. Det sistnämnda är enligt FRUs mening särskilt väsentligt, eftersom rättssäkerheten i stort sett får anses väl tillgodosedd inom förvaltningsförfarandet som det är utformat i dag och förbättrade kontakter mellan myndigheterna och allmänheten i stor utsträckning kräver andra slags reformer, av mera praktisk natur, än lagstiftning av FLs typ.

FRU gör en allmän utblick över allmänna utvecklingslinjer och reformsträvanden inom den offentliga förvaltningen (7.3) och diskuterar bl. a. den

offentliga sektorns expansion, den ökade inriktningen på verksamhet av servicekaraktär i vid mening, den kommunala sektorns tillväxt, strävandena att avveckla statlig detaljreglering och tillsyn på den kommunala sektorn, utvecklingen mot större enheter, önskemålen om decentralisering och reformerna på det personalpolitiska området. Den allmänna utvecklingen pekar enligt FRUs mening allt klarare på att en utbyggd allmän förfarandelagstiftning bör ses som ett angeläget mål. Samtidigt står det klart att FL måste behålla sin karaktär av grundläggande ramlag, utan mera detaljbetonade föreskrifter, och att den måste verka för förenkling och inte ökad formalisering. Man måste också noga beakta de grundläggande skillnaderna mellan statlig och kommunal förvaltning i fråga om uppbyggnad och arbetssätt.

Av stor betydelse är i dag att beakta kostnadskonsekvenserna även i lagstiftningsarbete. Det framhålls särskilt i tilläggsdirektiv som utfärdades 1980 till alla kommittéer och särskilda utredare. FRU för först en allmän diskussion om kostnadssynpunkterna (7.4) och behandlar dem mera ingående i det följande. FRU påpekar till en början att några kostnadssynpunkter givetvis inte aktualiseras så länge man endast arbetar med att kodifiera oskrivna normer. En sådan kodifiering blir alltmer angelägen, eftersom förvaltningens expansion och det ständigt ökande antalet handläggande tjänstemän utan juridisk utbildning gör det allt svårare att falla tillbaka på oskrivna normer. Då man går in för sakliga ändringar, måste man däremot ta hänsyn till kostnadskonsekvenserna. Huvudinriktningen bör enligt FRUs mening vara förenkling, och effektivisering, men det är också növändigt att på sikt sträva efter en högre ambitionsnivå då det gäller myndigheternas service gentemot allmänheten. FRU kommer att eftersträva ett slutresultat där olika reformer i FL "väger upp" varandra kostnadsmässigt.

Allmänt sett ligger FRUs grundläggande synsätt helt i linje med 1980 års tilläggsdirektiv. FRU sammanfattar sin syn på följande sätt. Både för samhället och för allmänheten är det angeläget att såväl förvaltningsförfarandet som det administrativa rättsskyddet i övrigt omfattas av de allmänna effektiviseringssträvandena. För att reformer skall få bästa möjliga effekt krävs det att man beaktar sammanhangen mellan olika led i rättsskyddssystemet. Reformarbetet har hittills dominerats av besvärs- och domstolsfrågor. För både det allmänna och de enskilda är den första instansen i förvaltningsförfarandet det viktigaste. Så mycket som möjligt bör stanna där. De mest akuta problemen förekommer i dag inom förvaltningsrättskipningen och i form av onödig byråkrati på olika områden. I ett läge då resurserna tryter bör man begagna lagstiftningen som ett redskap för att styra utvecklingen i rätt riktning. Endast genom att se de olika instanserna i ett sammanhang kan man få ett grepp om problem med långa handläggningstider och omständligt förfarande. Man bör målmedvetet inrikta sig på att skjuta tyngdpunkten i systemet ned mot första instans samt förenkla förfarandet och motverka onödig byråkrati. Man måste bl. a. tänka på att både kritik mot myndigheterna och förekomsten av onödig byråkrati är starkt negativa faktorer för personalen inom all offentlig förvaltning. Ett viktigt led i reformarbetet bör vara en utbyggd FL, med förenkling och effektivisering som ett av huvudsyftena. Man bör noga beakta sambanden med besvärsprocessen och med speciallagstiftningen.

I det följande utvecklar FRU att det är väsentligt att nu inrikta reform-

arbetet på första instans i förvaltningsförfarandet (7.5). Inte minst mot bakgrund av att omkring 40 % av befolkningen, enligt vad utförda undersökningar visar, saknar förmåga att på egen hand överklaga myndighetsbeslut, är det angeläget att komma bort från det "överinstanstänkande" som har präglat reformarbetet hittills. FRU diskuterar vidare förhållandet mellan FL och besvärsprocessen (7.6) och belyser vilka frågor som kommer in i bilden om man anlägger en samlad syn på instanserna. FRU resonerar bl. a. om möjligheterna att strama åt reglerna om besvärsrätt och överklagbarhet, att införa regler om omprövning i första instans och om tänkbara förenklingar i förfarandet genom ökad muntlighet m. m. Även förhållandet mellan FL och speciallagstiftningen behandlas närmare (7.7). FRU konstaterar att effektivitetsvinster som regel förutsätter att man i första hand går in i den speciella lagstiftningen för de tunga sakområdena. FRU noterar därför som positivt utifrån sitt synsätt att en allmän översyn av skatteprocessen har förutskickats. FRU stryker emellertid under som angeläget, att reformarbete på speciella sakområden såvitt möjligt samordnas med den allmänna förfarandelagstiftningen.

FRU diskuterar också helt kort vilka andra åtgärder som kan komma i fråga då det gäller att stärka första instans i förvaltningsförfarandet (7.8). Enligt FRUs mening är det närmast insatser på utbildningsområdet som kan bli aktuella. Redan inom ramen för nuvarande utbud av utbildning i olika former borde det vara möjligt att ge ett ökat utrymme åt allmänna förvaltningsfrågor av den typ som handläggningsregler ger exempel på. FRU framhåller att en förbättrad förfarandelagstiftning skulle vara ett gott hjälpmedel i personalutbildningen.

FRU tecknar också konturerna av en ny FL (7.9) innan FRU går över till att behandla partiella reformer. FRU ifrågasätter om inte en ny FL bör ha en avdelning med bestämmelser som gäller även i annan verksamhet än ärendehandläggning. Där kan vissa grundläggande regler samlas som nu finns på olika håll, t. ex. i allmänna verksstadgan och serviceförordningen. Ur de nuvarande båda avdelningarna i FL – som enligt FRUs nu gjorda bedömning bör bibehållas i princip – torde bestämmelser om beslut och om besvär böra brytas ut till två nya avdelningar. Man kan också tänka sig en avdelning med regler om vite och andra tvångsmedel och, på längre sikt, en med vissa grundläggande regler om ADB i förvaltningen.

Förslag till partiella reformer

I enlighet med direktiven har FRU inriktat sig på att arbeta etappvis. Den första reformetappen bör enligt direktiven avse sådana frågor som inte kräver alltför lång tid att analysera och ta ställning till. FRU har beaktat detta men har också ansett det önskvärt att förslagen i den första etappen markerar den allmänna inriktning och profil som revisionen av FL bör ha enligt FRUs mening. De förslag som läggs fram åsyftar sammanfattningsvis att markera tre intressen: service mot allmänheten, förenklingar i förfarandet och förskjutning av tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ned mot första instans.

Vid den närmare utformningen av förslagen har FRU strävat efter att

helt hålla sig inom ramen för den nuvarande systematiken. Samtliga ändringar har sålunda infogats i de nuvarande paragraferna samt en ny 20 §.

FRU behandlar först frågan om servicebestämmelser i *kapitel 8*. FRU skiljer sig där från tilläggsuppdraget att överväga en särskild servicelag. En sådan avstyrks. Däremot anser FRU – liksom redan besvärssakkunniga 1964 – att vissa allmänna servicebestämmelser bör tas in i FL. FRU stryker emellertid under att det väsentligaste är att servicesynpunkterna blir beaktade vid utformningen av olika konkreta förfaranderegler.

FRU föreslår att 8 § FL, som idag handlar om myndighets vägledning åt part för avhjälpande av brist i handling, utformas som en allmän bestämmelse om myndigheternas upplysnings- och vägledningsplikt gentemot de enskilda. Bestämmelsen blir således en allmän serviceregel. Även myndigheternas skyldighet att handlägga ärenden så skyndsamt som möjligt bör enligt förslaget tas upp i detta sammanhang. Genom ett tillägg i 1 § föreslås den nya föreskriften om upplysning och vägledning bli tillämplig på all verksamhet hos myndigheterna, således inte bara vid ärendehandläggning.

Bland lagens särskilda bestämmelser för ärenden om myndighetsutövning mot enskild föreslår FRU i *kapitel 9* att en regel tas in om myndigheternas utredningsansvar. En bestämmelse om detta markerar samtidigt serviceaspekten, de enskildas rättsskyddsanspråk och grundsynen att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet bör skjutas nedåt i instanskedjan. Ett starkt motiv för att lagfästa utredningsansvaret är att dess existens har utgjort statsmakternas huvudmotiv för att kraftigt begränsa möjligheterna att få rättshjälp i förvaltningsärenden.

FRU framhåller, att handläggningen kan göras enklare och smidigare om man på ett förnuftigt sätt använder sig av muntliga kontakter. För att markera detta föreslår FRU i *kapitel 10* en ändring av 16 § FL, så att det uttryckligen anges att handläggningen skall vara muntlig om det kan antas vara till fördel för utredningen. Regeln ger emellertid inte den enskilde rätt att påkalla formliga muntliga förhandlingar. FRU påpekar att det i princip hade varit önskvärt att göra en markering till förmån för ökad muntlighet redan bland FLs allmänna bestämmelser. För att inte bryta systematiken har FRU emellertid stannat för att föreslå en ändring i 16 § som redan handlar om muntlighet.

Direktiven ålägger FRU att överväga frågan om verkan av felaktiga besvärshänvisningar. Den tas upp i *kapitel 11*. FRU föreslår att en part skall vara bibehållen vid sin talerätt om han följer en besvärshänvisning. Om han till följd därav kommer in för sent med besvären, skall dessa ändå prövas. Parten skall alltså inte längre behöva göra ansökan om återställande av försutten tid.

Besvär skall i dag ges in till besvärsmyndigheten. FRU föreslår i *kapitel 12* att besvär i stället skall ges in till den myndighet som har fattat det beslut som överklagas. En sådan omläggning skulle innebära förenklingar för såväl de enskilda som besvärsmyndigheterna utan att medföra någon egentlig belastning av beslutsmyndigheterna. Om besvären ges in till besvärsmyndigheten skall de ändå tas upp till prövning. En ändring föreslås också i 7 § av innebörd i sak att en handling som skall ges in till en kommunal myndighet också kan få ges in till kommunens centrala kansli.

I *kapitel 13* tar FRU slutligen upp frågan om omprövning av beslut. Det är i dag en olägenhet att förvaltningsdomstolarna i stor utsträckning nödgas syssla med "mindre" besvärsmål. I många fall skulle det vara mest rationellt om myndigheterna själva ändrar sina beslut, t. ex. om det genom besvärsskriften kommer fram nya omständigheter som skulle ha påverkat avgörandet om de hade varit kända. FRU föreslår en allmän regel som innebär en rekommendation för myndighet att ompröva sina beslut när besvär anförs. Ändras beslutet skall besvären anses förfallna. Bl. a. för att inte belasta beslutsmyndigheterna med nya kommuniceringsförfaranden föreslås dock, att ändring inte får ske till nackdel för klaganden eller annan part. I det fortsatta arbetet kommer FRU att behandla frågorna om rättskraft och självrättelse i hela deras vidd.

Det fortsatta arbetet

FRU framhåller att det har visat sig vara förenat med rätt stora tekniska svårigheter att åstadkomma partiella reformer inom ramen för den nuvarande FL. Det kan ifrågasättas om det är önskvärt eller ens möjligt att utforma förslag till ytterligare delreformer utöver de nu föreslagna. I första hand kommer FRU i vart fall att inrikta sitt arbete på att utforma ett principförslag till en ny FL. Betydande fördelar är enligt FRUs bedömning förenade med att se de olika frågorna insatta i ett sammanhang, innan man går vidare med lagändringar.

Lagförslag

1 Förslag till
Lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om förvaltningslagen (1971:290)
dels att 1, 7–9, 12, 14 och 16 §§ skall ha nedan angivna lydelse
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 20 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna lag gäller handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet. *Lagen gäller även ärende* hos domstol, *om ärendet avser domstolens* förvaltande verksamhet.	Denna lag gäller handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet *och* hos domstol *i dess* förvaltande verksamhet. *Bestämmelsen i 8 § första stycket gäller även i annan verksamhet än handläggning av ärende.*

Har i lag eller i författning som beslutats av regeringen eller riksdagen meddelats bestämmelse som avviker från denna lag, gäller dock den bestämmelsen.

7 §

Handling anses ha kommit in till myndighet den dag då handlingen eller avi om betald postförsändelse, i vilken handlingen är innesluten, anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman till handa. Underrättas myndighet särskilt om att telegram till myndigheten anlänt till telegrafanstalt, anses telegrammet ha kommit in redan när underrättelsen nått behörig tjänsteman.

Kan det antagas att handlingen eller avi om denna viss dag avlämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på postanstalt, anses den ha kommit in den dagen, om den kommit behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Till kommunal myndighet skall handling även anses ha kommit in då den har kommit kommunstyrelsen till handa enligt första eller andra stycket.

Telegram eller annat meddelande som icke är underskrivet skall bekräftas av avsändaren genom egenhändigt undertecknad handling, om myndigheten begär det.

8 §

	Myndighet skall ge allmänheten upplysningar och vägledning i frågor som rör dess verksamhetsområde, i den mån hinder inte möter av hänsyn till arbetets behöriga gång.
	Ärende skall handläggas så skyndsamt som möjligt och så att ingen betungas i onödan.
Är ansöknings- eller besvärshandling eller annan handling från någon som saken angår ofullständig och kan bristen avhjälpas på ett enkelt sätt, skall myndigheten vägleda honom, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.	*Är handling från någon som berörs av ett ärende ofullständig, skall myndigheten bistå honom med att avhjälpa bristen om det kan ske på ett enkelt sätt.*
	När myndighet har att göra med någon som ej behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.

9 §

När myndighet har att göra med någon som ej behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.	*Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).*

12 §

Besvär över myndighets beslut *anföres* genom att besvärshandling *tillställes den förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol som har att pröva besvären.* I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas.	Besvär över *ett beslut anförs* genom att besvärshandling *tillställs den myndighet som har fattat beslutet.* I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Besvärshandlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. I fråga om beslut, som avser föreskrift till allmän efterrättelse och som ej delges, räknas besvärstiden från den dag då beslutet tillkännagavs. Härvid har 5 § första stycket lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. motsvarande tillämpning.	
Besvär som ej anförts i rätt tid *upptages ej* till prövning. *Har* besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den myndighet som har *meddelat det överklagade beslutet, skall besvären ändå upptagas till prövning.*	Besvär som ej anförts i rätt tid *tas ej upp* till prövning *i andra fall än då* besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den myndighet som har *att pröva besvären eller klaganden har iakttagit vad som föreskrivits i underrättelse om vad part skall iaktta vid talan mot beslutet*
14 §	
Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).	*Myndigheten skall se till att ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar myndigheten hur utredningen bör kompletteras.*
16 §	
	Handläggningen skall vara muntlig, om det kan antas vara till fördel för utredningen.
Vill sökande, klagande eller annan part muntligen lämna uppgift i ärendet, skall tillfälle beredas honom att göra det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. *Sådan uppgift* antecknas *genom myndighetens försorg* i den utsträckning som det behövs.	Vill sökande, klagande eller annan part muntligen lämna uppgift i ärendet, skall tillfälle beredas honom att göra det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. *Vad som har inhämtats muntligen skall* antecknas *av myndigheten* i den utsträckning som behövs.
20 §	
	Om besvär anförs bör myndigheten ompröva sitt beslut. Ändring får dock ej ske till nackdel för klaganden eller annan part. *Leder omprövningen till ändring i beslutet skall besvären anses förfallna. I annat fall skall handlingarna i ärendet utan dröjsmål lämnas över till den myndighet som har att pröva besvären.*

Denna lag träder i kraft den . . .

2 Förslag till Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §	
Besvärshandling *tillställes* den domstol *som har att pröva besvären.* Handlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av det beslut som överklagas. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den domstol *eller förvaltningsmyndighet* som har meddelat beslutet, skall besvären ändå *upptagas* till prövning.	Besvärshandling *tillställs* den domstol *eller den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet.* Handlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av det beslut som överklagas. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den domstol *som har att pröva besvären eller har klaganden iakttagit vad som föreskrivits i underrättelse om vad part skall iaktta vid talan mot beslut,* skall besvären ändå *tas upp* till prövning.

Denna lag träder i kraft den . . .

I Bakgrund och allmänna överväganden

1 Inledning

1.1 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (FL) innehåller vissa grundläggande regler för handläggningen av ärenden inom den offentliga förvaltningen. Den är tillämplig hos de flesta myndigheter och på flertalet av förvaltningens verksamhetsområden. Det är omöjligt att ens tillnärmelsevis uppskatta hur många ärenden som årligen handläggs enligt FL. För att ge en antydan kan man peka på ärendena om bostadsbidrag. I december 1979 hade mer än 500 000 familjer sådana bidrag och till de ärendena kommer ett okänt antal där ansökningar hade avslagits. Som en jämförelse kan nämnas att det under 1979 kom in mindre än 140 000 brottmål och tvistemål till samtliga tingsrätter i hela landet.

FL har en lång tillkomsthistoria. Det första initiativet togs av riksdagen redan 1942 men först 1972 trädde lagen i kraft. Utgångspunkter och handlingslinjer skiftade under det långa lagstiftningsarbetet. Samtidigt genomgick också den offentliga förvaltningen stora förändringar.

FL tillkom främst för att stärka de enskildas rättssäkerhet i deras mellanhavanden med förvaltningsmyndigheter. Grundtanken var att detta skulle nås genom en samtidigt enhetlig och enkel lagstiftning om förvaltningsförfarandet.

I sammanlagt 16 paragrafer – förutom de om tillämpningsområdet – slår FL fast vissa grundläggande regler för ärendehandläggningen hos myndigheterna. Bestämmelserna har karaktär av basregler. Det har sagts i förarbetena till lagen att den anger en minimistandard för handläggningen av förvaltningsärenden.

FL gäller endast i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i lag eller i någon författning som har beslutats av regeringen. På många förvaltningsområden förekommer speciella förfaranderegler i större eller mindre utsträckning. En allmän strävan har varit att nedbringa avvikelserna till det minsta möjliga.

FL är utformad främst med tanke på förvaltningsmyndigheter i första instans. Lagen gäller dock med vissa undantag hos alla förvaltningsmyndigheter och hos domstolar i deras förvaltande verksamhet. Den är inte tillämplig på all verksamhet utan endast på den som innefattar "handläggning av ärende". Från lagens tillämpningsområde har undantagits handläggningen bl. a. hos regeringen och inom den del av den kommunala förvaltningen där besluten överklagas genom kommunalbesvär eller genom

besvär hos kommunal besvärsnämnd, den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen.

Bestämmelserna i lagen är – utöver inledande bestämmelser om tillämpningsområdet – uppdelade i två huvudgrupper. Den första gruppen (4–13 §§) har rubriken "Allmänna bestämmelser" och gäller för all ärendehandläggning hos myndigheterna. Här regleras frågor om jäv, parts rätt till ombud eller biträde, ingivande av handling till myndighet, myndighets vägledningsplikt, anlitande av tolk, remiss, besvärsrätt, ordningen för att överklaga beslut samt inhibition.

Den andra gruppen av bestämmelser (14–19 §§) har rubriken "Särskilda bestämmelser för vissa ärenden" och skall tillämpas i ärenden om myndighetsutövning mot enskild. Detta begrepp definieras i 3 § som utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. De ämnen som behandlas i denna avdelning är parts rätt till insyn i utredningsmaterial, myndighets kommunikationsplikt, parts rätt att lämna muntliga uppgifter i ärendet, beslutsmotivering, underrättelse om beslut samt rättelse av förbiseendefel.

FL har snart tillämpats i tio år. Under denna tid har reformkrav framförts i olika sammanhang. Förutom vissa följdändringar med anledning av annan lagstiftning – bl. a. de nya reglerna om tjänsteansvar, kungörandelagen och sekretesslagen – har hittills bara en saklig ändring genomförts. Riksdagen beslöt 1979 att skärpa bestämmelsen om tolk.

Ett samarbete och erfarenhetsutbyte mellan de nordiska länderna är av betydande intresse på detta område. I Norge antogs en förvaltningslag redan 1967. En större revision av lagen genomfördes 1977. Ett förslag till lag om förvaltningsförfarandet är i Finland f. n. föremål för riksdagens prövning. Även i Danmark föreligger ett lagförslag.

1.2 Utredningsuppdraget

Innan förvaltningsrättsutredningen tillsattes, behandlade byråkratiutredningen (Kn 1976:05) frågan om en allmän översyn av FL. I denna utredning var de fem riksdagspartierna representerade. Även företrädare för de kommunala förbunden, de fackliga huvudorganisationerna och vissa andra organisationer deltog i arbetet. Detta avsåg en allmän översyn av möjligheterna till åtgärder för att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten.

En särskild arbetsuppgift för byråkratiutredningen var enligt direktiven att göra en allmän bedömning av reformbehovet i fråga om FL. Dess överväganden redovisades i en skrivelse och en promemoria som överlämnades till chefen för kommndepartementet i maj 1978 (jfr nedan s 38–39.) Utredningen var enig om denna framställning.

Byråkratiutredningen ansåg att ett reformarbete på FLs område skulle utgöra ett värdefullt och angeläget inslag i strävandena att förbättra kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna. Man borde även verka för kortare handläggningstider och enklare förfaranden. Enligt utredningen

borde man alltså kunna med hjälp av FL åstadkomma mera än endast ökad rättssäkerhet i trängre mening. I promemorian gavs en rad förslag till möjliga reformer och pekades på olika handlingslinjer för arbetet.

Enligt direktiven[1] till förvaltningsrättsutredningen (FRU) bör denna överväga de brister i FL och de uppslag till reformer som byråkratiutredningen har aktualiserat. Därutöver skall kommittén behandla vissa särskilda frågor. Det gäller bl. a. bestämmelser om omröstning i förvaltningsärenden, frågan om när ett förvaltningsbeslut blir gällande, vilka beslut som kan överklagas, verkan av felaktig besvärshänvisning samt bestämmelser om resning och återställande av försutten tid. Det står kommittén fritt att även ta upp andra frågor som rör förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i allmänhet.

Enligt direktiven skall översynen av FL bygga på den grund som lades genom 1971 års förvaltningsrättsreform. FL bör sålunda inte föras samman med förvaltningsprocesslagen. Förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna skall regleras genom en särskild lag, som eventuellt kan kompletteras med en förordning.

Siktet skall vara inställt på att reglerna om förfarandet skall vara så enkla och lättbegripliga som möjligt. De bestämmelser som föreslås bör syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet skall tillvaratas.

Kommittén bör enligt direktiven arbeta i etapper. Anser kommittén att ändringar inte längre bör göras i den nuvarande FL utan att i stället en ny lag i ämnet bör antas, skall kommittén lägga fram förslag till sådan lag.

I juni 1979 fick kommittén ett tilläggsuppdrag. Bakgrunden var att byråkratiutredningen i sitt slutbetänkande Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter (SOU 1979:31) bl. a. hade förordat, att gällande serviceföreskrifter skulle moderniseras, samordnas och utvecklas, samt fört fram tanken på en särskild servicelag. Regeringen överlämnade åt FRU att verkställa det vidare utredningsarbete som byråkratiutredningen hade förutsatt.[2]

I mars 1980 fick samtliga kommittéer och särskilda utredare direktiv (Dir 1980:20) angående finansiering av reformer. De anger att utgångspunkten för arbetet skall vara att förslagen skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som avses. Om kostnadskrävande förslag läggs fram, skall kommittéerna samtidigt visa hur de kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet.

1.3 Betänkandets innehåll

Det betänkande som nu läggs fram har två syften. Det innehåller kommitténs förslag till en första reformetapp. Det redovisar också kommitténs syn på utredningsarbetet i dess helhet.

Kommittén har funnit att man, innan man går närmare in på partiella reformer, bör skaffa sig en allmän översikt och såvitt möjligt också någon

[1] Direktiven återges i bil. 1.

[2] Kap. 7 i betänkandet (SOU 1979:31) som behandlar frågan om servicebestämmelser återges i bil. 2.

uppfattning om vart arbetet kan tänkas leda i slutänden. Partiella reformer skulle annars kunna vålla olägenheter för myndigheternas arbete. Det långvariga arbete som föregick FL talar också för att man bör lägga fast en realistisk plan för arbetet. Härvid är det nödvändigt att sätta in frågan om en revision av FL i dess sammanhang med andra reformer och utvecklingstendenser inom den offentliga förvaltningen. Det har också synts angeläget att nyttiggöra erfarenheter från motsvarande lagstiftningsarbete i de nordiska grannländerna.

Betänkandet är uppdelat på två avdelningar.

Första avdelningen innehåller först de bakgrundsuppgifter som kommittén anser det nödvändigt att redovisa. Översiktliga redogörelser lämnas för lagstiftningsärendets utveckling från 1942, för synpunkter och förslag rörande FL som har kommit fram i riksdagen under senare år, byråkratiutredningens förslag rörande FL samt förhållandena i de nordiska länderna. Vissa uppgifter lämnas också om reformer och utvecklingslinjer inom den offentliga förvaltningen. I denna avdelning redovisas slutligen kommitténs överväganden om lagstiftningsuppgiften i stort och de allmänna motiven för de förslag till ändringar i FL som läggs fram i denna etapp.

Andra avdelningen innehåller förslagen till ändringar i FL. De gäller främst service mot allmänheten, myndigheternas utredningsansvar, muntlighet i förfarandet, verkan av felaktiga besvärshänvisningar, ändrad ordning för ingivande av besvär samt omprövning av beslut.

2 Förvaltningslagens förarbeten

2.1 Riksdagen 1942 och betänkandet 1946

I samband med att 1942 års riksdag antog en ny rättegångsbalk (RB) för förfarandet hos de allmänna domstolarna uppmärksammades också förfarandet inom förvaltningen. Ett särskilt skäl för detta var att den gamla RB i stor utsträckning hade tillämpats analogt inom förvaltningen. Den nya RB byggde på flera principer som inte utan vidare kunde tillämpas inom förvaltningen. Den kunde därför inte ta över den roll som den gamla RB hade spelat för myndigheterna.

Mot denna bakgrund och eftersom den särskilda lagstiftning som fanns för förvaltningsförfarandet var splittrad och ofullständig, väcktes en motion i riksdagens första kammare (nr 141) om "utredning angående 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 angår enskild rätt".

Riksdagen (1LU 34, rskr 236) beslöt i maj 1942 att hos regeringen begära en sådan utredning som motionärerna hade föreslagit. I juli 1944 fick huvudmotionären, professor Nils Herlitz, regeringens uppdrag att verkställa "en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter". Några särskilda direktiv meddelades inte.

I oktober 1946 avgav Herlitz betänkandet (SOU 1946:69) Förvaltningsförfarandet, Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Denna utredning syftade till att klarlägga behovet av lagstiftningsåtgärder samt ange vägar för ett fortsatt arbete. Betänkandet ägnades till större delen åt konkreta lagstiftningsfrågor. Det behandlade såväl förfarandet i allmänhet som besvärsförfarandet.

Utredningsmannen ansåg att man i första hand borde inrikta sig på att lagstifta om besvärsinstitutet. Många frågor var gemensamma för detta och för förvaltningsförfarandet i övrigt. Det skulle gå snabbast att nå en lösning om man koncentrerade sig på besvärsinstitutet. Indirekt skulle en sådan lagstiftning påverka förvaltningsförfarandet i övrigt. Herlitz framhöll också behovet av lagstiftning om extraordinära rättsmedel. I samband med en lagstiftning om besvär borde man vidare lagstifta om bl. a. delgivning, besvärshänvisning och laga kraft.

2.2 Besvärssakkunniga 1949–1964

Besvärssakkunniga tillkallades i mars 1949 för att fullfölja det av Herlitz förberedda arbetet med reglering av förvaltningsförfarandet. Kommittén fick karaktär av juridisk expertutredning.

Uppdraget till besvärssakkunniga utgjorde ett led i ett större komplex av reformsträvanden beträffande den offentliga förvaltningen. I slutet av 1940-talet uppkom en livlig byråkratidebatt. Man vände sig mot "krångel-Sverige". Bakgrunden var bl. a. den omfattande kristidslagstiftning som hade införts under andra världskriget. Debatten ledde till en rad åtgärder från regeringens sida. Av dessa kan följande förtjäna att nämnas, närmast därför att det föreligger en slående parallell med den byråkratidebatt som har lett till FRUs uppdrag.

- Cirkulär utfärdades till ett femtiotal centrala statsmyndigheter samt länsstyrelserna och domkapitlen om att de inom sina områden skulle undersöka möjligheterna att förenkla förvaltningsförfarandet. Särskilt framhölls möjligheterna att decentralisera beslutanderätten och begränsa remissväsendet samt att minska allmänhetens uppgiftslämnande.
- Samtliga arbetande kommittéer, sammanlagt över 200, anmodades att ta till vara alla möjligheter till förenklingar och att när författningar utarbetades försöka göra innehållet i dessa så överskådligt och lättfattligt som möjligt.
- En inventering av decentraliseringsmöjligheter inom regeringskansliet påbörjades.
- Vissa utredningar m. m. tillsattes, en för att undersöka möjligheterna till ytterligare decentralisering inom statsförvaltningen, en för att utarbeta förslag till verksstadga för statsmyndigheterna, en för att utreda vissa frågor rörande blankettväsendet samt en med uppgift att effektivisera rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen.

I direktiven till besvärssakkunniga underströks också att utredningen inte bara gällde hur förvaltningsförfarandet bättre skulle motsvara rättssäkerhetens krav utan också hur det kunde göras smidigare och effektivare. Den var därför ett led i strävandena att rationalisera statsförvaltningen. Den första etappen i lagstiftningsarbetet skulle enligt direktiven gälla "besvärsinstitutet och därmed sammanhängande problem".

År 1953 avgav besvärssakkunniga betänkandet (SOU 1953:30) Åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål. De sakkunniga föreslog en allmän regel om tre veckors besvärstid. Förslaget ledde till lagen (1954:355) om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut.

I mars 1955 avlämnade besvärssakkunniga principbetänkandet (SOU 1955:19) Administrativt rättsskydd. Det inleddes med en utförlig redogörelse för gällande ordning i Sverige och i några främmande länder. Därefter utvecklades de allmänna riktlinjerna för en lag om besvärsinstitutet. De sakkunniga redovisade också hur de hade uppfattat sitt uppdrag beträffande de frågor vid sidan av besvärsinstitutet som låg i uttrycket "därmed sammanhängande problem" i direktiven.

De sakkunniga ansåg att allmänna regler om besvär borde sammanföras i en lag, som dessutom skulle innehålla regler om beslut och deras delgivning

samt om särskilda rättsmedel. Denna lag skulle gälla i den mån annat inte följde av andra bestämmelser som hade beslutats med riksdagens medverkan.

Besvärssakkunniga avvisade tanken på att vid sidan om besvärsinstitutet införa en allmän befogenhet för de allmänna domstolarna att överpröva förvaltningsbeslut. Frågan om en sådan ordning diskuterades livligt vid denna tid (se t. ex. KlLU 1954:3).

Olika meningar redovisades i frågan om man borde utarbeta allmänna regler även för förfarandet i första instans i samband med arbetet på en lagstiftning om besvärsinstitutet. Det anmärktes att såväl riksdagsskrivelsen 1942 som betänkandet 1946 hade haft förvaltningsförfarandet i dess helhet i sikte. Genom direktiven 1949 hade emellertid arbetet inriktats främst på besvärsinstitutet. Två ledamöter ansåg att utredningen även fortsättningsvis borde begränsas till detta, medan en ledamot förordade att även förfarandet i första instans skulle tas upp i arbetet.

Efter remissbehandling av principbetänkandet fick besvärssakkunniga i januari 1958 tilläggsdirektiv rörande uppläggningen av det fortsatta arbetet. Departementschefen uttalade att utredningen borde, i enlighet med de ursprungliga direktiven, "i huvudsak begränsas till besvärsinstitutet och vad därmed sammanhänger". De sakkunniga borde dock överväga möjligheterna "att i viss utsträckning tillmötesgå önskemålen om en reglering av förfarandet i första instans utan att arbetet för den skull behöver bli alltför mycket försenat". Däremot skulle de sakkunniga inte ta upp frågan om befogenhet för allmän domstol att överpröva förvaltningsbeslut.

I maj 1964 avlämnade besvärssakkunniga slutbetänkandet (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet. De sakkunniga syftade till att det på förfarandelagstiftningens område skulle finnas två grundläggande lagverk, rättegångsbalken för de allmänna domstolarna och lagen om förvaltningsförfarandet för förvaltningens myndigheter och domstolar. Den föreslagna lagstiftningen skulle främst avse att stärka rättssäkerheten genom att bygga in garantier för denna i förfarandet.

Lagen om förvaltningsförfarandet skulle enligt förslaget gälla såväl i första instans som i besvärsinstans. Den skulle tillämpas både i statlig och i kommunal verksamhet, även inom den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen. Lagen skulle gälla i den mån inte annat följde av författning som hade tillkommit med riksdagens medverkan.

Besvärssakkunnigas lagförslag omfattade 155 paragrafer fördelade på 20 kapitel enligt följande disposition:

I Inledande bestämmelser
1. Tillämpningsområde

II Allmänna bestämmelser
2. Myndighet
3. Part, ställföreträdare och ombud
4. Inlaga
5. Delgivning
6. Frister, viten och straff

III Bestämmelser om förfarandet i första instans
7. Ärendes anhängiggörande
8. Ärendes utredning
9. Särskilda utredningsmedel hos domstol
10. Avvisande och avskrivning
11. Ärendes avgörande

IV Bestämmelser om besvärsförfarandet
12. Förvaltningsbesvär
13. Kommunalbesvär (hänvisning till kommunallagarna)
14. Besvärstalans väckande
15. Besvärsärendes utredning
16. Avvisande och avskrivning i besvärsförfarandet
17. Besvärsärendes avgörande

V Bestämmelser om särskilda rättsmedel
18. Resning m. m.

VI Bestämmelser om kostnad
19. Gäldande av kostnad m. m.

VII Slutbestämmelser
20. Lagens ikraftträdande m. m.

Förslaget fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Flera remissinstanser var positiva till en lagstiftning med den huvudsakliga inriktning som de sakkunniga åsyftade. Många ställde sig emellertid avvisande till förslaget. Kritiken gick i allmänhet ut på att de sakkunniga hade skjutit över målet då det gällde att tillgodose rättsäkerheten genom förfaranderegler. En lag av den föreslagna omfattningen skulle inte passa det stora flertalet myndigheter i första instans. De båda dåvarande primärkommunala förbunden framhöll t. ex. att lagförslaget måste undergå en omfattande överarbetning om en för statliga och kommunala myndigheter gemensam förfarandelag skulle kunna tillskapas. Förslaget skulle enligt de kritiska remissinstanserna leda till minskad effektivitet och ökade kostnader. I stället förordades en kortare och enklare lag. Ett vanligt önskemål var också att man skulle koncentrera lagen till ärendehandläggning i egentlig mening.

2.3 Arbetsgruppens förslag 1968

Nästa etapp i lagstiftningsarbetet blev att en arbetsgrupp inom justitiedepartementet utarbetade ett helt nytt lagförslag som lades fram i betänkandet (SOU 1968:27) Förvaltningslag. Under mellantiden hade ett förslag till en större omorganisation av besvärsprövningen lagts fram av förvaltningsdomstolskommittén i betänkandet (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning. Arbetsgruppen lämnade förvaltningsdomstolarna utanför sitt förslag till förfarandelag. Även vissa andra frågor, som hade tagits upp av besvärssakkunniga, fördes åt sidan för behandling i annan ordning, t. ex. de om kostnader i förvaltningsärenden och om delgivning.

Arbetsgruppens lagförslag innebar jämfört med besvärssakkunnigas att antalet bestämmelser minskades drastiskt, från 155 till 25. Lagen begränsades till att avse egentlig ärendehandläggning men skulle gälla såväl i första instans som i besvärsärenden.

Som allmänna utgångspunkter för sitt förslag angav arbetsgruppen följande (SOU 1968:27, s. 51):

Som en allmän synpunkt kan inför de fortsatta övervägandena i likhet med vad många remissinstanser gör framhållas vikten av att lagstiftningen blir kort, enkel och lättöverskådlig. Att så blir fallet torde utgöra förutsättning för att lagverket skall kunna bli var mans egendom på den offentliga förvaltningens alla disparata fält och hos alla dess myndigheter av skilda slag. Det gäller att i det nu aktuella lagstiftningsskedet så kort och kärnfullt som möjligt slå fast och pränta in de verkligt betydelsefulla grundsatserna för förvaltningsförfarandet och det som sammanhänger nära med dem. Sedan erfarenhet vunnits om tillämpningen av en kort förfarandelag, kan övervägas, om den bör byggas ut med ytterligare regler. Förekommande behov av allmänna anvisningar och central vägledning i andra förfarandefrågor än lagstiftningen behandlar kan under tiden i stället tillfredsställas genom administrativa föreskrifter o. dyl. Rättspraxis har tidigare fullgjort en viktig funktion i detta hänseende och bör givetvis också i framtiden göra det.

Arbetsgruppens författningsförslag behandlade följande frågor: Handlings ingivande, partsinsyn, rätt att föra talan genom ombud eller anlita biträde vid talans utförande, handlingars fullständigande, remiss, jäv, tolk, kommunikation av utredningsmaterial, beslutsmotivering, beslutsdelgivning och besvärshänvisning, rättelse, besluts överklagbarhet, besvärsrätt, inhibition samt besvärs anhängiggörande och besvärstid.

Arbetsgruppens förslag fick vid remissbehandlingen ett i det stora hela gynnsamt mottagande. Det övervägande antalet remissinstanser var positiva till en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget.

Flera remissinstanser diskuterade om arbetsgruppen hade gått för långt vid nedskärningen av besvärssakkunnigas förslag. Regeringsrättens ledamöter framhöll att lagförslaget endast innehöll få regler som inte redan i allmänhet tillämpades i förvaltningen. De ansåg dock att förslaget utgjorde en nyttig kodifiering av förvaltningsrättslig sedvana och av regler som var spridda på olika författningar. Svea hovrätt ansåg att det kunde ifrågasättas om inte förslaget var alltför ofullständigt för att vara lämpat som central lag på området. Hovrätten ansåg dock att det var angeläget med en lagstiftning och menade att förslaget kunde användas som grundval för en sådan lag. Denna borde så snart som möjligt byggas på med ytterligare handläggningsnormer.

Bland de frågor som remissinstanserna ville ha lagen kompletterad med kan nämnas bevisprövning, skyndsamhet i handläggningen, besluts verkställbarhet, omröstning och särskilda rättsmedel. Å andra sidan hyste några remissinstanser farhågor för att den föreslagna lagen, trots dess begränsade omfattning, skulle medföra merarbete och ökade kostnader.

Svenska kommunförbundet uttalade att den från kommunalt håll framförda kritiken hade beaktats i väsentliga delar men att ytterligare jämkningar borde ske. Bl. a. borde den oreglerade kommunalförvaltningen uttryckligen undantas från tillämpningsområdet.

Några remissinstanser ansåg att den föreslagna lagen inte var tillräckligt klart avfattad. Bl. a. framfördes den meningen, att lagen inte skulle ge tillräcklig ledning för den rättssökande allmänheten och för de handläggande tjänstemännen, som ofta saknar juridisk utbildning och närmare erfarenhet av förfarandefrågor.

2.4 Förvaltningslagens tillkomst 1971

Arbetsgruppens betänkande lades till grund för förslag till riksdagen 1971 som en del i en proposition (nr 30) om en större förvaltningsrättsreform. Som redan rubriken angav – förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m. m. – låg tyngdpunkten på förvaltningsrättskipningens område. Förslaget till FL hade nedbragts från 25 till 20 paragrafer. Av dessa gällde 13 allmänna förfarandefrågor och tre besvär, de återstående tillämpningsområdet och påföljd för parts åsidosättande av sekretessförbehåll.

Det huvudsakliga skälet för att införa allmänna förfaranderegler för förvaltningsmyndigheterna var enligt departementschefen att det skulle stärka de enskildas rättssäkerhet. Han betonade dock att utformningen av förfarandet bara är en av de faktorer som påverkar rättssäkerheten. Som exempel på andra faktorer nämndes myndigheternas organisation, personalens rekrytering, utbildning och rättsliga ställning, övervakningen av myndigheterna, principen om allmänna handlingars offentlighet samt möjligheterna att få beslut överprövade i högre instans.

Sammanfattningsvis framhöll departementschefen följande (s. 289):

> Förvaltningslagen bör vara kort, enkel och lättöverskådlig. Den skall så klart och entydigt som möjligt slå fast vissa grundläggande regler för förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Lagen bör utformas så att reglerna i princip kan tillämpas på alla förvaltningsområden och i alla instanser. Avvikelser från reglerna skall alltså normalt inte behöva göras. Det ligger emellertid i sakens natur att en allmän lag av nu förevarande slag inte kan passa för alla typer av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. På områden där rättsskyddssynpunkter spelar en dominerande roll finns redan f. n. i vissa fall tämligen utförliga regler om förfarandet. I sådana fall kommer förvaltningslagen att tillhandahålla basregler, som byggs ut med speciella regler anpassade direkt för det förvaltningsområde varom är fråga. Även i andra fall kan avsteg behöva göras från förvaltningslagen.
>
> Jag vill också understryka att lagen representerar en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden. Åtskilliga förfarandefrågor lämnas sålunda olösta i lagen. Det förhållandet att ett spörsmål reglerats i denna bör å andra sidan inte utan vidare tolkas så, att det skulle vara uteslutet att tillämpa lagen även i ärenden som formellt faller utanför en regels giltighetsområde eller i situationer där lagen medger undantag från regelns tillämpning. De principer som lagen ger uttryck åt kan i många fall med fördel vara vägledande i fall av nu berört slag.

Departementschefen anförde också (s. 288) att han självfallet inte ville utesluta att lagen – sedan erfarenheter vunnits om tillämpningen – senare byggdes ut med ytterligare regler.

Riksdagen (KU 36, rskr 222) antog förslaget utan att göra några särskilda uttalanden.

Som redan har nämnts låg tyngdpunkten i 1971 års reform på förvaltningsrättskipningens område. På grundval av förvaltningsdomstolskommitténs förslag genomfördes en omorganisation av besvärsprövningen i högre instans. Vid denna tid reformerades också förvaltningsrättskipningen på länsnivå i samband med att länsstyrelserna fick en ny organisation (prop. 1970:103 och 1971:14). Dessa reformer kan i korthet summeras så. Till länsstyrelsernas nya förvaltningsavdelningar knöts dels länsskatterätter, som ersatte de gamla prövningsnämnderna, dels länsrätter, till vilka fördes vissa

målgrupper som tidigare hade avgjorts av länsstyrelserna. Kammarrätt infördes som ett slags administrativ hovrätt. Utöver den gamla kammarrätten i Stockholm inrättades en ny i Göteborg. Regeringsrätten gjordes genom nya regler om prövningstillstånd i huvudsak till prejudikatinstans. Regeringsrätten och kammarrätterna fick ställning som allmänna förvaltningsdomstolar enligt en särskild lag. En förvaltningsprocesslag stiftades för förfarandet i både länsdomstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Ändringar genomfördes i mer än 150 författningar för att anpassa dem till den nya förvaltningsrättsliga lagstiftningen (se även prop. 1971:176, KU 74, rskr 334).

Vid en återblick på de 30 åren mellan 1942, då riksdagen tog det första initiativet, och 1972, då bl. a. FL trädde i kraft, kan man konstatera, att riksdagen syftade till allmänna regler för förvaltningsförfarandet i dess helhet men att huvudresultatet hade blivit djupgående reformer i fråga om besvärsförfarandet. En ny domstolsorganisation och en ny processuell lagstiftning hade införts, och för besvärsmyndigheterna vid sidan av domstolarna gällde dessutom FL. Förfarandet i första instans berördes endast av vissa bestämmelser i FL, och av dessa var det endast de om jäv, kommunicering och beslutsmotivering som innebar några egentliga nyheter i sak.

3 Riksdagsärenden under senare år

3.1 Riksdagens revisorers granskning

Sedan FL hade varit i kraft omkring två och ett halvt år genomförde riksdagens revisorer en undersökning av lagens effekter på förvaltningsförfarandet och administrationskostnaderna hos statsmyndigheterna. Revisorerna inhämtade uppgifter från omkring 25 myndigheter. Resultaten redovisades i en granskningspromemoria, över vilken JK och JO avgav remissyttranden. Revisorerna avlät därefter 1976 en skrivelse till regeringen och bifogade promemorian och remissyttrandena. Skrivelsen är intagen i revisorernas verksamhetsberättelse till 1976/77 års riksmöte.

I fråga om handläggningsrutinerna framkom att många myndigheter redan före lagens tillkomst hade tillämpat de principer som denna ger uttryck för. Ändringar i rutinerna redovisades främst beroende på kommunikationsskyldigheten (15 § FL) men även i fråga om motiveringsskyldigheten, underrättelseskyldigheten och skyldigheten att meddela besvärshänvisning (17–18 §§ FL). Något fler än hälften av myndigheterna uppgav att handläggningstiderna hade förlängts (med 1–4 veckor) på grund av kommunikationsskyldigheten. För flertalet myndigheter hade FL ej medfört några personalförändringar. Något färre än hälften av myndigheterna angav att administrationskostnaderna hade ökat.

Myndigheterna var eniga om att FL måste anses som en från såväl myndigheternas som allmänhetens synpunkt värdefull kodifiering av de regler som bör gälla för förvaltningsförfarandet.

JK uttalade i sitt yttrande över promemorian att han i sin verksamhet inte hade uppmärksammat några allvarliga brister vare sig i FLs bestämmelser eller i myndigheternas sätt att tillämpa dem. JK hade dock vissa synpunkter på remissförfarandet. JK menade att remisser ibland förekom i onödan och dessutom efter varandra i stället för samtidigt. Detta liksom underlåtenhet att sätta ut tidsfrister för svar fick till följd att behandlingen av ärendena drog ut på tiden. JK förordade också att myndigheterna borde pröva om inte remissförfarandet i en del fall kunde ersättas av någon snabbare och billigare väg att få önskad information, t. ex. genom telefonsamtal eller inlåning av akter.

JO betonade i sitt yttrande betydelsen av att tjänstemännen fick information och vägledning rörande tillämpningen av FL. Vidare ifrågasattes om inte myndigheterna borde åläggas att hålla parter underrättade om ett ärendes handläggning drar ut på tiden.

Revisorerna konstaterade i sin skrivelse till regeringen, att det självfallet inte hade kunnat undvikas att införandet av FL hade medfört merarbete och ökade kostnader för myndigheterna. Enligt revisorerna måste emellertid den ökade rättssäkerhet som FL hade medfört anses väl uppväga det merarbete, som tillämpningen av lagen hade förorsakat. De ökade administrationskostnaderna bedömdes vara av relativt ringa omfattning. Merarbetet och merkostnaderna borde enligt revisorerna tendera att minska i och med en bättre kännedom om den rätta innebörden av bestämmelserna i FL. I skrivelsen föreslog revisorerna att bestämmelsen om tolk skulle skärpas och att en informationsskrift skulle utformas om FLs huvudregler och om möjligheterna att överklaga myndighets beslut. Skriften borde ges ut på de vanligaste invandrarspråken och skickas till varje invandrare som är part i förvaltningsärende.

Revisorerna tog också upp JOs tanke om underrättelse till part i vissa fall. Det kunde vara av värde att föreskriva en skyldighet för myndighet att, om handläggningstiden av ett ärende kunde förutses bli lång, underrätta part om anledningen till dröjsmålet och om möjlig tidpunkt för beslut m. m.

Revisorerna ansåg också att de centrala förvaltningsmyndigheterna borde för sina verksamhetsområden utarbeta tillämpningsanvisningar till FL. Referat av JKs och JOs uttalanden i ärenden om tillämpning av FL borde enligt revisorerna fortlöpande tas in i "Från riksdag och departement" eller i någon annan publikation.

Sedan ett par punkter hade slutbehandlats, överlämnade regeringen i oktober 1977 revisorernas skrivelse till byråkratiutredningen.

Det kan anmärkas att någon motsvarande granskning av FLs effekter inom den kommunala förvaltningen inte har genomförts.

3.2 Motionsärenden 1970–1981

Frågan om ett fortsatt arbete på förfarandelagstiftningens område togs under 1970-talet upp vid ett flertal tillfällen i riksdagen genom motioner. Även enskilda förfarandefrågor aktualiserades.

Både 1970 och 1971 föreslogs i motioner att riksdagen skulle av regeringen begära ett samlat, prioriterat handlingsprogram för det reformarbete som krävdes för att stärka den enskildes rättsskydd inom förvaltningen. Motionerna avslogs av riksdagen (1LU 1970:54, KU 1971:66) med hänvisning till förvaltningsrättsreformen och andra aktuella reformer, bl. a. förslag till skadeståndslag och rättshjälpslag.

Frågan togs upp igen vid 1972 års riksdag. Då begärdes en parlamentarisk utredning. Motionärerna uttalade att FL inte var ett rimligt slutresultat av 30 års utredningsarbete. Bland olösta frågor nämndes de om tvåpartsförfarande och det allmännas besvärsrätt, om muntlig handläggning, om rättsligt biträde och kostnadsersättning, om bevisning, om rättskraft och verkställighet samt om särskilda rättsmedel. Riksdagen (KU 39) avslog motionerna med hänvisning till beslutade reformer – skadeståndslagen och rättshjälpslagen hade då antagits – och pågående lagstiftningsarbete.

Frågan återkom vid 1973 och 1974 års riksdagar men motionerna ledde

inte heller då till något initiativ av riksdagen (KU 1973:9 och 1974:62). Vid båda riksdagarna avslogs också motioner om tidsfrister för avlämnande av yttranden till myndigheter (KU 1973:14 och 1974:50).

I en annan motion till 1974 års riksdag begärdes en skyndsam utredning rörande frågorna om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentation för det allmänna samt om vidgning av det allmännas besvärsrätt i förvaltningsärenden. Utskottet (KU 63) underströk frågornas betydelse och vikten av att de blir lösta men pekade också bl. a. på visst pågående lagstiftningsarbete som delvis uppmärksammade frågorna. Riksdagen fann motionerna besvarade med vad utskottet anfört.

Vid 1975/76 års riksmöte väcktes flera motioner om den enskildes rättssäkerhet i förvaltningen. I en motion uttalades att, sedan FL hade varit i kraft flera år, tiden var inne att åter ta upp de frågor som lämnades olösta vid dess tillkomst. Lagen kritiserades för att dess regler var mycket allmänna och oprecisa och ställde låga krav på myndigheterna. I en annan motion begärdes en översyn av statsförvaltningens arbetsformer i syfte att uppnå förbättrad service åt allmänheten. Som exempel på lämpliga åtgärder nämndes att varje myndighet borde tillsätta en servicegrupp för att se över regler och föreskrifter, blanketter och rutiner som styr myndighetens förhållande till allmänheten. Vidare borde större myndigheter ha en eller flera tjänstemän med uppgift att besvara förfrågningar per telefon eller brev och hjälpa allmänheten till rätta. En ökad delegering av beslutanderätten inom verk och myndigheter borde också eftersträvas. En översyn av bestämmelserna om besvärstid m. m. med inriktning på att besvärstiden skulle förlängas till sex veckor begärdes i ytterligare en motion.

Dessa motioner behandlades gemensamt av 1976/77 års riksmöte (KU 15). Vid den tidpunkten hade regeringen tillsatt en arbetsgrupp för att överväga sådana frågor som sedermera uppdrogs åt byråkratiutredningen att behandla. Utskottet framhöll att tillsättandet av arbetsgruppen var ett steg i rätt riktning. Utskottet uttalade vidare att rättssäkerheten i svensk förvaltning i och för sig uppfyller högt ställda krav men att regelsystemet har byggts ut i snabb takt, vilket har försvårat allmänhetens möjligheter till insyn och överblick. Enligt utskottets mening var det angeläget att fullfölja de reformer som redan hade beslutats genom att angripa sådana rättsfrågor som direkt knyter an till den statliga förvaltningen. Särskilt angeläget var det enligt utskottet att FL, som hade varit i kraft i fem år, blev föremål för översyn. Riksdagen ansåg motionerna besvarade med vad utskottet anfört.

Vid 1977/78 års riksmöte begärdes i en motion en allmän översyn av principerna för den statliga förvaltningens organisation och verksamhetsformer. Riksdagen (KU 38, rskr 257) förordade en utredning i syfte att beskriva och analysera rådande förhållanden. Denna uppgift har tillagts förvaltningsutredningen (B 1977:01). En annan motion väcktes om bl. a. omröstningsregler vid lekmannamedverkan i statliga styrelser. Riksdagen (KU 34, rskr 221) förordade en prövning av omröstningsreglernas utformning. Denna uppgift har lagts på FRU. Nya motioner i ämnet vid 1980/81 års riksmöte avslogs under hänvisning till detta uppdrag (KU 8).

I samband med ändringen av tolkbestämmelsen i 9 § FL vid 1978/79 års riksdag behandlades flera frågor som rörde FL. I en motion begärdes

att alla statliga och kommunala beslut som berör enskild person skall motiveras och att enskild person som begär ytterligare upplysningar skall ha rätt till dem om inte gällande lag lägger hinder i vägen. En annan motion åsyftade att statliga myndigheter i fortsättningen skulle acceptera poststämplingsdagen såsom mottagningsdag. I en tredje motion begärdes en utbyggnad av FL så att den blir ett slags processlag för mellanhavanden mellan enskilda och myndigheter motsvarande rättegångsbalken.

Motionerna behandlades av konstitutionsutskottet (KU 35). Efter att ha framhållit att FRU hade tillsatts för att göra en översyn av FL anförde utskottet följande:

> Vid behandlingen hösten 1976 av motioner om rättssäkerheten i förvaltningen ansåg utskottet det angeläget med en översyn av förvaltningslagen (KU 1976/77:15). Utskottet finner det tillfredsställande att detta önskemål nu har tillgodosetts. Utskottet har utgått från att översynen skulle bygga på samma grund som 1971 års förvaltningsreform. Redan härav följer enligt utskottets mening att det inte kan bli fråga om en så genomgripande reform som föreslås (i den tredje motionen).

Utskottet hemställde om avslag även på de andra motionerna. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Vid 1977/78 års riksmöte togs frågan om rättslig kontroll av administrativa avgöranden upp. I en motion begärdes en förutsättningslös utredning om hur en ordning med en generell möjlighet till domstolskontroll av administrativa avgöranden skulle kunna inpassas i det svenska förvaltningssystemet. I en annan motion begärdes att överprövning vid allmän domstol av lagligheten i förvaltningsbeslut skulle möjliggöras. Denna begäran upprepades i en motion till 1978/79 års riksmöte. Motionerna behandlades vid 1979/80 års riksmöte och avslogs då av riksdagen (KU 20).

Vid 1980/81 års riksmöte har förslag till ändringar i FL framförts i två motioner. I den ena föreslås att det mellan 8 och 9 §§ skjuts in en ny paragraf med följande lydelse:

> Tjänsteman hos myndighet skall, såväl när det gäller personligt bemötande som i skrift, alltid visa den, som söker upplysning, råd eller hjälp hos myndighet, eller vars sak prövas av denna, respekt och omtanke.

Behandlingen av denna motion har uppskjutits till nästa riksmöte.

I den andra motionen begärdes att 9 § FL skulle ändras så att myndighet vid behov i första hand skall använda en av kommerskollegiet godkänd tolk. Riksdagen avslog motionen med hänvisning till FRUs utredningsarbete (AU 22, rskr 264.).

4 Byråkratiutredningen

4.1 Tillkomst och uppdrag

I augusti 1976 tillsatte regeringen på förslag av chefen för kommundepartementet en arbetsgrupp för att göra en översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. I direktiven anfördes bl. a. följande:

En strävan under de senaste decennierna har varit att få till stånd enhetliga normer för den offentliga administrationen med ökad möjlighet för den enskilde att föra fram sina synpunkter och bevaka sin rätt. Genom den allmänna verksstadgans tillkomst skapades en gemensam grund av allmänna föreskrifter för statsmyndigheterna. För det kommunala området fick 1953 års kommunallag motsvarande effekt. Med den förvaltningslag (1971:290) som trädde i kraft år 1972 fick vi de grundläggande reglerna för ärendebehandlingen hos statliga myndigheter och hos kommunala myndigheter för specialreglerad förvaltning. Jag anser att en utvärdering nu bör komma till stånd beträffande tillämpningen av de bestämmelser i förvaltningslagen som är av särskilt intresse från den enskildes synpunkt. Denna studie bör göras av arbetsgruppen.

Rätten att anföra besvär över myndighets beslut är ett väsentligt inslag i den enskildes rättssäkerhet. Formellt är besvärsmöjligheterna stora. De enskilda människornas förutsättningar att anföra besvär är dock olika. Detta gör att besvärsinstitutet för många medborgare inte är ett verkningsfullt instrument för att ta till vara de egna rättigheterna. Sådana förhållanden är självfallet från demokratisk synpunkt och rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande. Jag anser därför att det bör ingå i arbetsgruppens uppgifter att undersöka och komma med förslag om vad samhället kan göra för att bistå de medborgare som behöver hjälp i dessa frågor.

- - - - - - -

Myndigheterna skall fungera som serviceorgan åt allmänheten. Denna uppfattning kommer till uttryck på olika håll i gällande författningar. I det s. k. servicecirkuläret (1972:406) finns föreskrifter för statsmyndigheterna om att dessa inom sitt verksamhetsområde skall lämna allmänheten upplysningar. Samhällsorganen försöker även på annat sätt underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna. Arbetsgruppen bör ägna de här frågorna uppmärksamhet. Det kan anföras skäl för att servicecirkulärets pricniper görs tillämpliga även på den kommunala och landstingskommunala verksamheten.

I arbetsgruppen insattes bl. a. företrädare för de kommunala förbunden, de fackliga huvudorganisationerna och vissa andra större organisationer. Efter regeringsskiftet samma år ersattes arbetsgruppen i december av byråkratiutredningen. Denna fick en allsidig parlamentarisk sammansättning. Till

utredningen knöts som sakkunniga företrädare för samma förbund och organisationer som hade varit representerade i arbetsgruppen. I direktiven förklarade departementschefen att han i allt väsentligt kunde ansluta sig till de riktlinjer som hade dragits upp i direktiven för arbetsgruppen. Dessa fick därför ligga till grund för det fortsatta arbetet. Dessutom uttalade departementschefen bl. a. följande:

> Ett annat arbetsområde omfattar frågor av juridisk karaktär, t. ex. de som gäller förvaltningslagen (1971:290) och rättshjälpslagen (1972:429). Jag vill understryka betydelsen av att i detta utredningsarbete beakta synpunkter som gäller de enskildas rättssäkerhet inom förvaltningen. På detta område skall kommittén ha befogenhet att själv utarbeta förslag till partiella reformer. Det skall däremot inte vara en uppgift för kommittén att går närmare in på lagstiftningsfrågor av större räckvidd. I det utskottsbetänkande[1] som jag tidigare nämnde framhålls som särskilt angeläget att förvaltningslagen blir föremål för översyn. Kommittén bör ta upp denna fråga med förtur och i första hand redovisa en allmän bedömning av reformbehovet.

4.2 Skrivelser 1978 och betänkande 1979

Byråkratiutredningen redovisade, som redan har nämnts (se 1.1), sina överväganden i fråga om *översyn av FL* i en skrivelse och en promemoria som överlämnades till regeringen i maj 1978.

Kommittén ansåg att ett reformarbete på detta område skulle utgöra ett värdefullt och angeläget inslag i strävandena att förbättra kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna. Översynen borde inte från början inriktas på en helt ny lag av större räckvidd och omfattning – även om detta sannolikt kunde bli slutresultatet – utan i första hand på partiella reformer. Därigenom skulle man bättre säkerställa att arbetet kunde inom rimlig tid avsätta resultat av praktisk betydelse för medborgarna.

I promemorian diskuterade kommittén frågan om byråkrati och förfarandelagstiftning. Den framhöll härvid att man med en riktig uppläggning av reformarbetet borde kunna inte bara undvika invändningar om risker för ökad byråkrati utan också ge ett viktigt bidrag till arbetet med att motverka olämplig byråkrati. Enligt kommittén borde man eftersträva att med hjälp av FL åstadkomma inte bara ökad rättssäkerhet i trängre mening utan också bättre kontakter med medborgarna och bättre service. Man borde också verka för kortare handläggningstider och enklare förfaranden.

Utöver vissa detaljändringar anvisade byråkratiutredningen två skilda handlingslinjer för reformarbetet. Den ena linjen innebär en utveckling och skärpning av lagens nuvarande bestämmelser, den andra en utbyggnad av FL med bestämmelser i nu oreglerade ämnen. Enligt kommittén borde man arbeta efter båda linjerna. Bland nuvarande regler som skulle kunna utvecklas vidare pekade kommittén bl. a. på dem om jäv, remisser, kommunicering, besvärsrätt och dokumentation av muntliga uppgifter. En utbyggnad av FL skulle kunna ske med bl. a. nya bestämmelser om rättelse av beslut. Vidare ansåg kommittén att man borde överväga att föra över vissa av servicecirkulärets regler till FL.

Byråkratiutredningen ansåg att det var mest naturligt att den föreslagna översynen av FL anförtroddes åt en särskild kommitté.

[1] Departementschefen syftar här på KUs betänkande 1976/77:15.

I en skrivelse den 5 oktober 1978 till FRU framhöll byråkratiutredningen att det var angeläget att snarast ta upp frågan om en skärpning av *bestämmelsen om tolk i FL*. Efter förslag av regeringen (prop. 1978/79:111, bil. 1, s. 1) beslutade riksdagen (KU 35, rskr 364) att ändra tolkbestämmelsen (se ovan s. 22).

Byråkratiutredningen avslutade sitt arbete 1979 med att avlämna betänkandet (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Den tog där bl. a. upp frågan, om en samordning och utveckling av gällande *servicebestämmelser* kan vara ett sätt att förbättra kontakterna mellan allmänheten och myndigheterna. Kommittén ansåg mycket tala för att en väg att ge servicen en mera framträdande plats i myndigheternas dagliga arbete är att införa en särskild servicelag. Kommittén drog upp riktlinjerna för vad en sådan lag borde innehålla. Den lade dock inte fram något författningsförslag eftersom frågan borde analyseras ytterligare. I stället förordade kommittén att det vidare arbetet med frågan borde samordnas med FRU som då hade tillsatts.

En servicelag borde enligt byråkratiutredningen få karaktären av en ramlag med en inledande målparagraf och i övrigt endast behandla de centrala servicefrågorna. I lagen borde slås fast en allmän serviceplikt för myndigheterna. Lagen borde få ett så brett tillämpningsområde som möjligt. Som exempel på föreskrifter som borde tas med i en servicelag nämnde byråkratiutredningen sådana som avser myndigheternas tillgänglighet och skyldighet för myndigheterna att ge upplysningar och vägledning åt allmänheten samt att upplysa enskilda parter om ärendens fortgång om de tar längre tid att handlägga.

Kommittén ansåg också att reglerna i förordningen (1977:951) om de statliga myndigheternas skrivelser och remisser – om att myndigheterna bör skriva klart och enkelt – borde kunna föras in i en servicelag.

Byråkratiutredningens överväganden på denna punkt redovisades i kap. 7 i betänkandet (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kapitlet har tagits in som bilaga 2 till detta betänkande.

I juni 1979 överlämnade regeringen åt FRU att verkställa det vidare utredningsarbete som hade förutsatts av byråkratiutredningen rörande dessa frågor.

4.3 Remissyttranden

Allmänt sett fick byråkratiutredningens betänkande ett positivt remissutfall. Förslaget om servicebestämmelser fick ett mera blandat men dock övervägande positivt mottagande.

Genomgående delar remissinstanserna uppfattningen att servicen bör få en mer framträdande roll i myndigheternas verksamhet. Flera av dem anser också att man bör utveckla bestämmelserna om service. Några instanser menar dock att detta kan ske utan att man inför en ny lag och förordar i stället att servicefrågorna regleras t. ex. i FL, servicecirkuläret, allmänna verksstadgan eller myndigheternas instruktioner. De remissinstanser som ställer sig positiva till tanken på en servicelag understryker att den måste

få karaktären av en ramlag. Endast några få remissinstanser motsätter sig helt tanken på en utveckling av gällande servicebestämmelser.

Genomgående betonar remissorganen betydelsen av personalutbildningen. I det sammanhanget pekar man på att en förbättrad service många gånger förutsätter attitydförändringar, något som bäst kan nås genom ökade utbildningsinsatser.

En fråga har rönt särskild uppmärksamhet. Det gäller förslaget om att överväga regler om skydighet för myndigheterna att på eget initiativ informera om hur ärenden utvecklar sig. Byråkratiutredningen nämnde som exempel på sådan service att en myndighet skall bekräfta att den har mottagit en skrivelse från den som första gången har vänt sig dit i en viss fråga. Vidare skulle myndigheten som en serviceåtgärd informera parterna om ett ärende drar ut osedvanligt långt på tiden. Dessa förslag har mött kritik från flera håll. Kritiken, som främst riktats mot det förstnämnda förslaget, går ut på att fördelarna för den enskilde i många fall inte står i rimlig proportion till det merarbete och de ökade kostnader som en sådan ordning skulle medföra.

4.4 Proposition och riksdagsbehandling

I slutet av 1980 lade regeringen fram en proposition (1980/81:80) på grundval av byråkratiutredningens betänkande och dessutom statskontrollkommitténs slutbetänkande (SOU 1980:80) Ökad kommunal självstyrelse. Regeringen föreslog bl. a. att en bestämmelse skulle införas i 3 kap. 1 § kommunallagen om skyldighet för kommuns och landstingskommuns styrelse "att verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med kommunen eller landstingskommunen". Departementschefen anförde vidare följande under rubriken Fortsatt uppmärksamhet åt rättssäkerhetsfrågor (s. 56):

> För egen del vill jag först framhålla det mycket nära sambandet mellan de byråkrati- och rättssäkerhetsdebatter som har förts parallellt under senare år. I ett samhälle där den offentliga sektorn ställer allt högre krav på medborgarna är dessa berättigade att också kunna ställa krav på myndigheterna. Sådana krav kan gälla bl. a. rättvis behandling, snabb och säker ärendehandläggning, hjälp och vägledning i olika frågor samt möjlighet att kunna förstå och påverka myndigheternas handlingssätt.
>
> Genom den översyn av förvaltningslagen som förvaltningsrättsutredningen har i uppdrag att verkställa har kopplingen mellan byråkrati- och rättssäkerhetsfrågorna klart markerats. Byråkratiutredningen har sett förvaltningslagen som ett viktigt hjälpmedel bland många andra för att skapa bättre kontakter mellan myndigheterna och medborgarna. Utredningens synpunkter i fråga om förbättrad service och vägledning, enklare förfaranden, ökad begriplighet m. m. har fått bilda utgångspunkt för översynen av lagen. Dessutom har förvaltningsrättsutredningen genom ett särskilt regeringsbeslut fått i uppdrag att verkställa det vidare utredningsarbetet i fråga om en utveckling av servicebestämmelserna. Härigenom har den samordning som byråkratiutredningen förordade kommit till stånd.
>
> Jag vill understryka betydelsen av det igångsatta översynsarbetet för de allmänna strävandena att förbättra kontakterna mellan enskilda och myndigheter. För den enskilde måste det vara viktigt att kunna klara ut så många frågor som möjligt med

myndigheterna redan i första instans. Självfallet finns det också ett starkt allmänt intresse av att kunna undvika ett i många fall kostsamt besvärsförfarande. Genom den inriktning som översynen av förvaltningslagen har fått kan enligt min mening en, ur den enskildes synpunkt, betydelsefull förskjutning ske av tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet från besvärsprövningen till förfarandet i första instans hos de myndigheter som står de enskilda närmast och där kontakterna är mest intensiva. Jag vill särskilt betona betydelsen av att få frågan om klara och entydiga service-bestämmelser ytterligare belyst.

Jag vill alltså framhålla vikten av att statsmakterna även fortsättningsvis ägnar rättssäkerhetsfrågorna största uppmärksamhet i strävandena mot bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Rättssäkerhetsbegreppet bör i det sammanhanget ges en mera vidsträckt betydelse än vad som har varit fallet i den hittillsvarande debatten. Förutom frågor av utpräglat juridisk karaktär bör det kunna omfatta för den enskilde viktiga faktorer vid kontakterna med myndigheterna, t. ex. i vilken utsträckning myndigheterna bör hjälpa och vägleda den enskilde i frågor av mera praktisk natur.

Riksdagen gjorde vid sin behandling av propositionen (KU 1980/81:13) ingen erinran mot dess innehåll i denna del. Förslaget till ändring i kommunallagen antogs och har numera utfärdats (SFS 1980:165).

5 Allmänna bakgrundsuppgifter

Vid sina överväganden om lagstiftningsuppgiften i stort har FRU funnit det nödvändigt att se den i sammanhang med annat reformarbete och med allmänna strävanden och utvecklingstendenser beträffande den offentliga förvaltningen. Det har synts lämpligt att i största korthet redovisa några mera betydelsefulla fakta som därvid har förts in i bilden, även om det närmast rör sig om i och för sig väl kända förhållanden. Någon fullständighet eller närmare systematik åsyftas inte.

5.1 Förvaltningens tillväxt och förändring

Att den offentliga förvaltningen har vuxit avsevärt och även ändrat karaktär på olika sätt under de senare decennierna är välkänt. Som en allmän bakgrund vill FRU lämna vissa uppgifter om utvecklingen. Tabell 1 belyser ökningen av antalet offentligt anställda.

Tabell 1 Antalet anställda inom den offentliga sektorn

	1944	1950	1970	1975	1979
Totalt antal offentlig anställda	330 000	385 000	1 000 000	1 190 000	1 393 000
Därav statligt anställda	250 000	300 000	482 000	525 000	593 000
Kommunalt anställda	80 000	85 000	518 000	665 000	814 000
(Landsting)			177 000	257 000	336 000
(Primärkommun)			331 000	396 000	464 000
(Kyrkokommun)			10 000	12 000	14 000

Tabellen är sammanställd med hjälp av uppgifter från Erik Höök; Den offentliga sektorns expansion. En studie av de offentliga civila utgifternas utveckling åren 1913–1958 och Sveriges officiella statistik (SOS), Arbetsmarknadsstatistisk årsbok. Siffrorna är ungefärliga.

Dessa uppgifter visar bl. a. att antalet offentliganställda har ökat med drygt en tredjedel bara under den tid som har förflutit sedan FL stiftades. Över hela 35-årsperioden i tabellen är det fråga om drygt en fyrdubbling. Man ser också att den kommunala sektorn har vuxit betydligt mera än den statliga. Den har tiodubblats under hela perioden och ökat med cirka 60 % efter FLs tillkomst, medan de statligt anställda har drygt fördubblats under hela perioden och ökat med cirka 25 % efter FLs tillkomst.

Det kan vara av intresse att även se på de förskjutningar som har ägt rum i förhållande till den privata sektorn. På grundval av långtidsutredningarna (den senaste SOU 1980:52) har FRU därför i tabell 2 ställt samman några enkla uppgifter om den statliga, kommunala och privata konsumtionens förändringar mätta i andel av bruttonationalprodukten (BNP).

Tabell 2 Fördelningen av BNP på statlig, kommunal och privat konsumtion (%)

Konsumtion	1950	1960	1970	1980
Statlig	6	8	8	9
Kommunal	6	8	14	21
Privat	69	60	53	52

Den offentliga sektorns andel av BNP har alltså under 30 år ökat från 12 % till 30 % medan den privata sektorns andel har minskat från 69 % till 52 %. Även här framträder den kommunala sektorns allt större betydelse. I utgångsläget tog stat och kommun i anspråk vardera 6 % av BNP, och mätt i antal anställda var den statliga sektorn betydligt mer än tre gånger större än den kommunala. Vid slutpunkten var den kommunala sektorns andel av BNP mer än dubbelt så stor som den statliga sektorns, och mätt i antal anställda var den kommunala omkring 40 % större än den statliga. Den kraftiga ökningen 1970 berodde bl. a. på att gymnasieskolan gick över till kommunerna 1965 och mentalsjukvården till landstingskommunerna 1967.

Myndigheternas arbetsuppgifter har också fått en delvis ändrad karaktär. Förr dominerade myndighetsutövningen. Den har naturligtvis i och för sig fått en betydligt ökad omfattning. Ett lika viktigt drag i utvecklingen är emellertid att den offentliga verksamheten har fått en allt större inriktning på samhällsservice i vid mening. Exempel på detta ger bl. a. reformer och satsningar på vårdsektorn, utbildningsväsendet och barnomsorgen. Det är naturligt att delvis andra krav måste ställas på sådan verksamhet än på myndighetsutövning.

Myndigheternas arbetsuppgifter påverkas också av att *lagstiftningens innebörd* i viss mån har förändrats. Riksdagens beslut får på allt fler områden karaktär av allmänna riktlinjer. Ett typexempel på detta är ställningstagandet till byråkratiutredningens slutbetänkande. Andra exempel som redovisas i det följande är beslut under senare år om decentralisering, datapolitik och minskad statskontroll över den kommunala sektorn. En tendens i lagstiftningsarbetet under senare år är en inriktning på vad man brukar kalla "ramlagar". Att den närmare innebörden av bestämmelserna i praktiken får utformas av regeringen, centrala myndigheter eller kommunerna är emellertid en tendens som har gjort sig gällande långt innan begreppet ramlag kom i förgrunden. Förvaltningen har i ökad utsträckning fått till uppgift att inte bara verkställa de politiska besluten utan också precisera deras innehåll. Dessa större diskretionära befogenheter har både positiva sidor, t. ex. att de ger en ökad flexibilitet, och negativa sidor, bl. a. att de innebär större risker för godtycke och för en detaljreglering från centrala statliga myn-

digheters sida som i sämsta fall kan orsaka betydande byråkrati och kostnadsökningar för underlydande myndigheter. Just det sistnämnda förhållandet har särskilt påtalats under senare år, framför allt i fråga om den kommunala sektorn.

Med arbetsuppgifternas förändring sammanhänger den större flexibilitet i fråga om *verksamhetsformer* som karakteriserar dagens offentliga förvaltning. Ett särskilt uppmärksammat drag i utvecklingen har varit att både stat och kommun i allt större utsträckning har kommit att verka i privaträttsliga former. En viss reaktion mot denna "privatisering" har under senare år skett inom den kommunala sektorn. Kommunalföretagskommittén (Kn 1978:01) arbetar f. n. med vissa hithörande frågor.

En annan viktig förändring i förvaltningen är att *förtroendevalda* har fått större inflytande och ökad insyn även på den statliga förvaltningens område genom representation i styrelser och andra organ. Inom all offentlig förvaltning gäller också att personalen har fått ett ökat inflytande över verksamheten på olika sätt.

Den tekniska utvecklingen har gett förvaltningen helt nya hjälpmedel. Väsentligast för förvaltningsarbetet i stort är den hjälp datatekniken ger och kan ge i framtiden. Det skulle föra för långt att i detta sammanhang redovisa den mängd utredningar och andra initiativ som har förekommit på dataområdet. Det bör endast erinras om att det först var datateknikens inverkan på den personliga integriteten som stod i förgrunden för uppmärksamheten men att intresset numera har kommit att riktas alltmer mot effekterna på näringsliv och sysselsättning. Det bör också nämnas att riksdagen 1979 fattade beslut om vissa riktlinjer för användningen av ADB i statsförvaltningen (prop. 1978/79:121, FiU 34).

De stora förändringarna på *det personalpolitiska området* genom de genomgripande arbetsrättsliga reformerna m. m. under senare år kan också endast nämnas men inte närmare redovisas här. I förening med den kraftiga ökningen av antalet offentliganställda har dessa reformer bl. a. medfört att personalutbildningen har blivit en alltmer angelägen fråga.

5.2 Reformlinjer inom förvaltningen

Utvecklingen inom den offentliga förvaltningen har varit förenad med åtskilliga problem av varierande natur. Några reformer och andra initiativ av mera påtaglig betydelse för FRUs överväganden skall i korthet anmärkas.

Till en början bör erinras om att det inte bara är den offentliga förvaltningen som sådan som har vuxit utan i stor utsträckning också de enskilda myndigheterna. På den statliga sidan bör man främst peka på tre viktiga strävanden under senare år. Den starka koncentrationen av den centrala förvaltningen till Stockholm har under 1970-talet föranlett beslut om *utlokalisering* i betydande utsträckning. Det har gällt både hela myndigheter och delar av myndigheter. Under senare år har även inomregional omlokalisering blivit en aktuell fråga. I nära samband med denna utvecklingslinje står problemen med *samordning* mellan olika fackmyndigheter och mellan förvaltningens centrala, regionala och lokala nivåer. På den statliga sidan

bör särskilt erinras om det organisationsarbete beträffande länsförvaltningen som har pågått under i stort sett hela efterkrigstiden. Av särskild betydelse är tillkomsten av en rad länsnämnder samt länsstyrelsereformen 1971, varigenom bl. a. inrättades planeringsavdelningar med huvuduppgift att på länsplanet samordna samhällsplanering och i viss mån även myndighetsutövning på olika fackområden. Slutligen bör erinras om strävandena under de senaste åren att "banta" vissa särskilt stora centrala verk, bl. a. socialstyrelsen och skolöverstyrelsen, och om de *systematiska översyner* som pågår på olika förvaltningsområden, främst i besparings- och rationaliseringssyfte.

De mest genomgripande organisationsförändringarna har emellertid ägt rum på *den kommunala sidan.* Genom två stora *indelningsreformer* har antalet kommuner minskats från drygt 2 500 vid 1950-talets ingång till i dag 279. Detta har inneburit en genomgripande omdaning av den kommunala självstyrelsen. Å ena sidan har enheterna blivit större och förvaltningarna starkare. Å andra sidan har problem uppkommit för den kommunala demokratin genom ett drastiskt minskat antal förtroendevalda och svårigheter att upprätthålla goda kontakter med kommunmedlemmarna.

Om arbetet med att stärka *den kommunala demokratin* bör i korthet antecknas följande huvudpunkter. Under åren 1970–1975 arbetade kommunaldemokratiska utredningen. Dess förslag beaktades i samband med att en ny kommunallag utarbetades och antogs av riksdagen 1977. Samma år tillsattes kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07). Dess arbete har bl. a. lett till lagstiftning om lokala organ inom kommunerna 1979. En bred utvärdering av den senaste kommunindelningsreformen igångsattes efter riksdagsbeslut 1978 och kommer att slutredovisas under 1981.

Landstingskommunerna kom med tiden att utvecklas närmast till ett slags specialkommuner för hälso- och sjukvård. Ett viktigt led i utvecklingen var deras övertagande av ansvaret för mentalsjukvården från staten på 1960-talet. Från mitten av 1960-talet har önskemål förts fram om en bredare inriktning av landstingskommunernas verksamhet och en ökning av deras inflytande på det regionala planet. Framför allt har det skett i samband med organisationsarbetet beträffande länsstyrelserna samt utformningen av den statliga samhällsplaneringen och regionalpolitiken. Länsdemokratiutredningen, som arbetade 1964–1968, och länsdemokratikommittén (Kn 1976:04), som tillsattes 1976, bör särskilt nämnas i detta sammanhang. Behov av regionalt samarbete inom den kommunala sektorn har vidare lett till att vissa nya uppgifter har lagts på landstingskommunerna. Särskilt har det gällt i Stockholms län och i fråga om den kollektiva trafiken.

Förhållandet mellan *stat och kommun* har alltmer kommit i förgrunden. Som en följd av kommunindelningsreformerna och den alltmer omfattande detaljregleringen av den kommunala sektorn har ökad kommunal handlingsfrihet blivit ett viktigt önskemål. Ett första steg mot en avveckling av onödig statlig detaljkontroll togs genom en proposition 1976 som bifölls av riksdagen (prop. 1976/77:1, KU 25, rskr 148). Statskontrollkommittén (Kn 1976:06) arbetade vidare med dessa frågor 1977–1980. Det har redan nämnts att dess slutbetänkande behandlades av regering och riksdag samtidigt med byråkratiutredningens slutbetänkande. Sedan kommittén avslutat sitt arbete har den s. k. stat-kommungruppen (Kn 1980:03) tillsatts. I denna

ingår företrädare för regeringen och för de kommunala förbunden. Det är nu framför allt de ekonomiska aspekterna som står i förgrunden. Ett alltmer uppmärksammat problem är att kommunernas och landstingskommunernas kostnader drivs i höjden genom anvisningar, föreskrifter m. m. av olika statliga organ.

En näraliggande utvecklingslinje under senare år gäller *decentralisering* inom den offentliga förvaltningen. Här bör erinras om decentraliseringsutredningen som arbetade åren 1975–1979. Den avgav principbetänkandet (SOU 1978:52) Lägg besluten närmare människorna. I detta skisserades bl. a. ett principprogram för decentralisering. Programmet togs upp som en del i en proposition 1979 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. (prop. 1978/79:111). Utredningens förslag godtogs i allt väsentligt av regeringen och av riksdagen (KU 35, rskr 364). I slutet av 1979 tillsatte regeringen därefter en särskild delegation för decentralisering av statlig verksamhet.

Slutligen bör i detta sammanhang även anmärkas de allt starkare strävandena under senare år efter *besparingar och rationaliseringar* inom den statliga verksamheten. Ett viktigt led i detta arbete utgör förvaltningsutredningen (B 1977:01) som tillsattes 1977 för att utreda frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen. Utredningen har avgett huvudbetänkandet (SOU 1979:61) Förnyelse genom omprövning. Den har 1979 genom tilläggsdirektiv (Dir. 1979:33, jfr 3.2) fått i uppdrag att kartlägga de förändringar som har skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund därav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter. I kapitel 1 har vidare nämnts 1980 års tilläggsdirektiv till alla kommittéer om beaktande av kostnadssynpunkter (Dir. 1980:20). Hur dessa direktiv bör inverka på FRUs arbete kommer att diskuteras ingående längre fram i detta betänkande.

5.3 Reformer på rättsskyddets område

Några huvudpunkter bör också antecknas om det fortsatta reformarbetet på det administrativa rättsskyddets område efter 1971. I fråga om *ny lagstiftning* bör först erinras om rättshjälpslagen och skadeståndslagen 1972. Genom den senare infördes bl. a. regler om det allmännas skadeståndsansvar. Offentlighetsprincipen har varit föremål för utrednings- och reformarbete sedan 1960. Nya regler i 2 kap. tryckfrihetsförordningen samt en datalag beslöts 1973. En ny sekretesslag antogs 1980. Ett förslag till lag med kompletterande bestämmelser om offentlighetsprincipens tillämpning på dataområdet lades fram 1980 av datalagstiftningskommittén (SOU 1980:31). Vidare bör erinras om 1975 års lagstiftning om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet. Även det omfattande arbetet med grundlagsregler rörande fri- och rättigheter, som ledde till reformer 1976 och 1979, förtjänar att nämnas i detta sammanhang.

Beträffande *de allmänna förvaltningsdomstolarna* har flera förändringar beslutats efter 1971. Den viktigaste har skett på länsplanet. Genom en om-

organisation 1979 bröts länsdomstolarna – som 1975 hade utökats med särskilda fastighetstaxeringsrätter – ut ur länsstyrelserna och slogs samman till en länsrätt i varje län som fick ställning som allmän förvaltningsdomstol. Arbetssituationen hos länsdomstolarna har länge varit problematisk. Totala antalet balanserade mål steg mellan budgetåren 1975/76 och 1979/80 från ca 163 000 till ca 263 000. Förklaringen var väsentligen en kraftig nedgång i målavverkningen. De inkomna målen har under de senaste åren stadigt minskat i antal, från ca 225 000 under budgetåret 1977/78 till ca 165 000 under 1980.

Utvecklingen har numera vänt till det bättre i fråga om både balanser och målavverkning. Vid det senaste årsskiftet var antalet balanserade mål ca 235 000. Det kan nämnas att ca 80 % av länsrätternas mål f. n. gäller skatter och att ändring i förhållande till taxeringsnämndernas beslut sker i betydligt mera än hälften av målen. Genom den s. k. RS-reformen har under senare år satsats betydande resurser på att stärka bl. a. taxeringsnämnderna. Länsdomstolskommittén (Kn 1977:01) arbetar med frågor om länsrätternas målområde och om införande av allmänt ombud i vissa typer av mål.

Även kammarrätterna hade vissa arbetsproblem under de första åren efter 1971, vilket föranledde förstärkningar av organisationen. Nya domstolar inrättades i Sundsvall 1974 och i Jönköping 1976. Under senare år har måltillströmningen först minskat och därefter varit tämligen stabil. Under 1980 var både inkomna och avgjorda mål drygt 20 000. Antalet balanserade mål är något mer än 13 000. Skattemålen svarar i kammarrätterna för ca 65 % av totala antalet mål och ändringsfrekvensen ligger omkring 35 %.

Genom att en ny instansordning infördes för kommunalbesvärsmålen från det senaste årsskiftet har kammarrätterna tillförts en ny målgrupp och regeringsrätten fått sin ställning som prejudikatinstans bättre markerad. Tidigare prövades de primärkommunala målen i första instans av länsstyrelserna och fullföljdes därifrån till regeringsrätten utan krav på prövningstillstånd. De landstingskommunala målen gick direkt till regeringsrätten. Under de senaste åren blev kommunalbesvärsmålen den antalsmässigt största gruppen sakprövade mål i regeringsrätten. Numera prövas samtliga dessa mål av kammarrätt som första instans och i regeringsrätten gäller vanliga regler om prövningstillstånd.

Om regeringsrätten kan i övrigt nämnas att inkomna och avgjorda mål var drygt 4 000 under 1980. Antalet balanserade mål var drygt 3 000.

I fråga om *speciella förvaltningsdomstolar* bör nämnas att en ny besvärsorganisation inom socialförsäkringen med tre regionala försäkringsrätter trädde i funktion den 1 januari 1979. Försäkringsrätterna är sedan dess första besvärsinstans för främst socialförsäkringsärenden m. m. som handläggs av de allmänna försäkringskassorna. Högsta instans är försäkringsöverdomstolen. Vid nämnda tidpunkt infördes även ett tvåpartsförfarande inom socialförsäkringen genom att riksförsäkringsverket fick som uppgift att bevaka rättspraxis samt inträda som part i överinstanserna. Problem föreligger i dag vid försäkringsrätterna liksom vid länsrätterna i form av mycket stora ärendebalanser. Med hänsyn härtill har en särskild kommitté (S 1980:5) tillkallats för att överväga åtgärder av bl. a. administrativ och organisatorisk karaktär.

Det har varit naturligt för FRU att uppmärksamma utvecklingen i fråga om förvaltningsrättskipningen med hänsyn till det nära sambandet med första instans och FL. Även andra faktorer än besvärsprövning och förfaranderegler har emellertid väsentlig betydelse för det administrativa rättsskyddet, som underströks av departementschefen i 1971 års proposition om FL. Till bilden hör bl. a. de ämnen som har tagits upp i det inledningsvis nämnda lagstiftningsarbetet. Det är inte meningsfullt att i detta sammanhang redogöra närmare för alla dessa reformers innebörd. *Rättshjälpen* bör emellertid beröras något på grund av det samband som föreligger med myndigheternas service och utredningsansvar, frågor som FRU tar upp i detta betänkande.

Systemet regleras i rättshjälpslagen (RHL). Denna har ändrats vid flera tillfällen, senast den 1 januari 1981, och den kommer inom kort att på nytt bli föremål för en allmän översyn (se JuU 1980/81:17).

Av störst betydelse i detta sammanhang är rättshjälp genom offentligt biträde. Reglerna härom har tillskapats just för förvaltningsärenden och utgör en motsvarighet till reglerna om rättshjälp åt misstänkt i brottmål. I 41 § RHL finns en katalog i 16 punkter som anger när offentligt biträde kan utses. Dessa mål och ärenden gäller den personliga rörelsefriheten eller den kroppsliga integriteten inom mentalsjukvården, nykterhetsvården, barnavården och kriminalvården samt på utlänningslagstiftningens område. Biträde kan förordnas oberoende av om den enskilde önskar det. Detta hänger delvis samman med myndigheternas allmänna ansvar för att ärendet blir ordentligt utrett (prop. 1974:132 s. 185). Ersättningen till det offentliga biträdet betalas helt av allmänna medel.

De allmänna hjälpformerna enligt RHL har en begränsad betydelse inom förvaltningen. RHL skiljer mellan allmän rättshjälp och rådgivning. Rätt till rådgivning föreligger i princip i alla slags rättsliga angelägenheter med undantag för sådana som rör upprättande av självdeklaration och vissa andra ärenden av enkel beskaffenhet. Rådgivning får inte överskrida en timme. En viss avgift tas ut. Antalet rådgivningar uppgick under 1975 till 29 015 och under 1976 till 27 741.

Även allmän rättshjälp kan i princip beviljas i förvaltningsärenden men i praktiken gäller viktiga begränsningar. Det krävs att den enskilde "ej själv eller genom någon som i tjänsteställning eller annars lämnar honom bistånd kan behörigen tillvarataga sin rätt" (20 § RHL). I propositionen (1972:4 s. 257) uttalade departementschefen följande om denna bestämmelse:

> Som framhålls i promemorian torde begränsningen i möjligheten att få biträdeshjälp få särskild betydelse för rättshjälpen i förvaltningsärenden. Statliga myndigheter har enligt det s. k. servicecirkuläret en vidsträckt skyldighet att tillhandagå allmänheten med råd och upplysningar. De kommunala myndigheterna torde ha motsvarande skyldigheter inom sitt verksamhetsområde. Behovet av att utse särskilt biträde i förvaltningsärenden måste givetvis bedömas mot denna bakgrund. Samtidigt bör emellertid beaktas att det finns förvaltningsärenden där den enskilde, trots myndigheternas serviceskyldighet, otvivelaktigt har ett framträdande behov av sådant bistånd.

I praxis förekommer det ofta att allmän rättshjälp inte beviljas i förvaltningsärenden med motiveringen att myndigheterna själva på grund av sitt utredningsansvar eller sin serviceskyldighet anses vara skyldiga att ge den hjälp som begärs. Något behov av allmän rättshjälp anses då inte föreligga.

I andra fall anges som skäl för avslag att möjligheten att få rådgivning enligt RHL är tillräcklig.[1]

Kostnad för utredning i angelägenhet som skall prövas av förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet räknas som rättshjälpskostnad bara "om utredningen är skäligen påkallad för tillvaratagande av den rättssökandes rätt och ej kan erhållas genom myndigheten" (9 § p. 3 RHL). Även här påverkas alltså rättshjälpsförmånerna av myndigheternas utredningsansvar.

Rättshjälpsutredningen redovisade 1977 en undersökning av ärenden om allmän rättshjälp efter beslut av rättshjälpsnämnd (SOU 1977:49 s. 63). Undersökningen avsåg 6 119 av totalt 7 542 ärenden som anhängiggjorts under januari 1975. Av dessa rörde endast 2 % förvaltningsrättsliga ärenden. Avslagsfrekvensen var störst i sådana ärenden, över 30 %.

Tillsynen över förvaltningen utgör ett annat viktigt led i det administrativa rättsskyddet. Den har också stor betydelse för förvaltningens effektivitet. En rad centrala fackmyndigheter har tillsyn över regionala och lokala organ inom sina verksamhetsområden. Länsstyrelserna har också tillsynsuppgifter på åtskilliga områden. Bland centrala organ med huvuduppgift att utöva tillsyn över förvaltningen märks främst JK, JO, riksdagens revisorer och riksrevisionsverket. Dessa har emellertid endast begränsade befogenheter i fråga om den kommunala förvaltningen.

I första hand ligger ansvaret för tillsynen över en statlig myndighets verksamhet på dess chef. Överhuvudtaget kan det konstateras att en viktig tendens under senare år, framför allt på revisionens område, har varit att lägga allt större vikt vid internkontroll. Detta gäller även i fråga om den kommunala revisionen, vars ställning har stärkts genom 1977 års kommunallag. På den kommunala sidan är i övrigt att beakta bl. a. kommunstyrelsens överinseende över de övriga nämnderna samt politiska kontrollmedel som t. ex. interpellationsinstitutet.

Någon samlad översyn av tillsynsfunktionerna inom förvaltningen har inte genomförts. Från senare år är främst att nämna att JO-ämbetet har utökats väsentligt och att det enligt riksdagens beslut i första hand skall ägna sig åt prövning av klagomål och endast i andra hand åt inspektionsverksamhet. Vidare bör nämnas att riksdagen flera gånger – bl. a. i samband med sitt ställningstagande 1979 till decentraliseringsutredningens förslag – har uttalat sig för att den statliga tillsynen över kommunal och landstingskommunal verksamhet bör minskas till vad som krävs främst med hänsyn till rättssäkerheten. Den förut nämnda stat-kommungruppen har enligt sina direktiv som en särskild uppgift att minska de statliga myndigheternas tillsyn över kommunal och landstingskommunal verksamhet.

Ännu ett område som FRU har ägnat uppmärksamhet är *förvaltningsutbildningen*. Det har redan framhållits att denna har fått en allt större betydelse till följd av utvecklingen. Oavsett hur bra regler som omgärdar den offentliga verksamheten förutsätter en väl fungerande förvaltning att den handläggande personalen behärskar reglerna och tillämpar dem riktigt.

Personalutbildningen har också ägnats åtskillig uppmärksamhet under senare år. Det är inte meningsfullt att i detta sammanhang lämna någon redogörelse för olika reformer på området eller för innehållet i det nuvarande utbudet av utbildning i skilda former etc. Beträffande den statliga förvalt-

[1] Se t. ex. Allmän rättshjälp, sammanställningar av domstolsverkets praxis, 1980, fall 150 och 154.

ningen är det tillräckligt att nämna personalutbildningsutredningen, som arbetade 1974–76, och chefsutbildningskommittén, som tillsattes 1979, samt att erinra om den omorganisation som genomfördes 1979 och innebar, att statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU) inrättades och tog över uppgifter från de tidigare myndigheterna statens personalutbildningsnämnd (PUN) och statens personalnämnd (SPN). Beträffande den kommunala förvaltningen bör erinras om den omfattande utbildningsverksamhet som bedrivs av de kommunala förbunden.

5.4 De enskildas förmåga att överklaga

Vid en översyn av FLs regler för myndigheternas ärendehandläggning är det nödvändigt att beakta människors faktiska möjligheter att ta till vara sin rätt och överhuvudtaget deras problem vid kontakter med myndigheter. Det har framgått av kapitel 4 att dessa frågor särskilt framhölls i direktiven för den arbetsgrupp som tillsattes 1976 och senare samma år ersattes med byråkratiutredningen. FRU – som i övrigt hänvisar till byråkratiutredningens betänkande – finner det naturligt att som en bakgrund till sina egna överväganden redovisa huvudinnehållet i de undersökningar som har utförts rörande dessa frågor. De har närmast gällt människors förmåga att överklaga beslut.

Låginkomstutredningen, som arbetade 1967–70, genomförde bl. a. en levnadsnivåundersökning. I den belystes enskildas benägenhet att få till stånd ändring av myndigheters beslut. Resultaten visade bl. a. att närmare 83 % aldrig hade försökt få rättelse i något myndighetsbeslut och att endast omkring 10 % hade överklagat ett beslut skriftligen. Socialgruppsskillnaderna var markanta: ju högre socialgrupp, desto större andel som sökt rättelse. Andelen män som överklagat var mycket större än andelen kvinnor.

Även *förmågan* att överklaga beslut undersöktes. Resultaten framgår av följande tabell.

	Andel av befolkningen	
	Procent	Antal
Skulle själv kunna överklaga	44,7	2 643 000
Kan inte själv men känner någon person som skulle hjälpa	36,6	2 167 000
Kan inte själv och känner ingen som skulle hjälpa	18,3	1 081 000
Sekundärbortfall	0,4	29 000
Befolkningen 15–75 år	100,0	5 920 000

Könsskillnaderna var påtagliga även här. Männens situation var genomgående mycket bättre. I lägre socialgrupper var situationen genomgående sämre. 25 % av den undersökta befolkningen i socialgrupp III kunde inte överklaga själva och kände inte heller någon som skulle kunna hjälpa dem.

Statistiska centralbyrån (SCB) genomför på uppdrag av riksdagen fr. o. m. hösten 1974 årliga undersökningar av den vuxna befolkningens levnadsförhållanden.

Sommaren 1979 publicerade SCB rapporten Levnadsförhållanden. Rapport 16. Låginkomstfamiljerna – vilka de är och hur de lever 1975/76. Den redovisar bl. a. svaren på frågor om förmågan att själv skriva en besvärsskrivelse och att själv fylla i sin deklarationsblankett. Uppgifterna bygger på personliga intervjuer under 1976 med över 11 100 personer i åldern 16–74 år.

Förmågan att fylla i en besvärsskrivelse belystes med följande frågor.

a) Skulle Ni själv kunna skriva en besvärsskrivelse eller överklaga ett beslut som fattats av en myndighet?
b) Finns det någon som Ni känner som Ni kan vända Er till för att få hjälp med att skriva en besvärsskrivelse eller överklaga ett beslut?

Svaren ger vid handen att nästan hälften av den vuxna befolkningen (2 870 000 personer) inte tror sig kunna på egen hand upprätta en besvärsskrivelse. Även om man räknar bort dem som säger att de känner någon som kan hjälpa dem, återstår 12 % eller 710 000 personer. Andelen låginkomsttagare som inte anser sig kunna överklaga ett beslut (54 %) ligger något högre än genomsnittet (49 %) och klart högre än andelen höginkomsttagare (32 %). Tar man även hänsyn till möjlig hjälp minskar skillnaderna.

Över hälften av låginkomsttagarna, 55 %, anser sig inte kunna fylla i sin självdeklaration på egen hand. För hela befolkningen är motsvarande siffra 45 % och för höginkomsttagarna 26 %.

Av den vuxna befolkningen kan 8 % (450 000 personer) inte på egen hand fylla i sin självdeklaration och känner inte heller någon som kan hjälpa till. Procenttalet för mellaninkomstgruppen är högre än för genomsnittet.

Under 1978 genomförde SCB en ny levnadsnivåundersökning. Man lade då till denna fråga: Vet Ni vart man kan vända sig för att få hjälp i sådana situationer? Resultaten är ännu inte publicerade i sin helhet. Vissa har dock nyligen redovisats i SCBs rapport nr 22, Social rapport om ojämlikheten i Sverige. Levnadsförhållanden 1977/78. Följande uppgifter har erhållits underhand från SCB.

	Andel av befolkningen	
	Procent	Antal
Kan ej själva överklaga ett beslut	39,5	2 355 000
Kan ej själva överklaga ett beslut och känner inte heller någon som kan hjälpa till	9,1	545 000
Vet inte vart man kan vända sig	4,7	280 000
Hela befolkningen 16–74 år	100,0	5 904 000

6 Nordisk utblick

I alla de nordiska länderna har frågan om allmänna förfaranderegler för förvaltningen utretts eller åtminstone diskuterats. Hittills har endast Norge och Sverige antagit lagar i ämnet. I Finland har regeringen nyligen förelagt riksdagen ett förslag till lag om förvaltningsförfarande,[1] som är avsedd att träda i kraft den 1 april 1982. I Danmark har ett utkast till forvaltningslov utarbetats inom justitsministeriet.[2] Förslaget, som presenterades i maj 1979, har varit ute på remiss och bereds f. n. inom ministeriet. I Island finns inte någon allmän förfarandelag för förvaltningen. Man har diskuterat att tillsätta en kommitté, men något beslut har ännu inte fattats.

Innan FRU går närmare in på de enskilda länderna, kan det vara av värde att i korthet jämföra hur den rättsliga kontrollen av förvaltningen är utformad i de fem länderna. Kapitlet avslutas med en sammanställning i tabellform av de ämnen som regleras i de nordiska lagarna och lagförslagen.

6.1 Rättskontrollen av förvaltningen

De nordiska länderna har delvis skilda system för den rättsliga kontrollen av förvaltningen. I samtliga länder finns administrativa klagoförfaranden, men det finns viktiga skillnader mellan länderna. I Sverige har skapats en organisation med allmänna förvaltningsdomstolar i tre instanser samt specialdomstolar på vissa områden. Flera ärendetyper överprövas dock fortfarande av förvaltningsmyndigheter, t. ex. av länsstyrelserna. I sådana fall är ofta regeringen slutinstans.

Finland har också ett system med förvaltningsdomstolar. Det skiljer sig från det svenska bl. a. genom att man inte har några överrätter som motsvarar de svenska kammarrätterna. En annan skillnad är att den finska högsta förvaltningsdomstolen inte på samma sätt som den svenska regeringsrätten främst är en prejudikatsinstans.

I Norge, Danmark och Island finns inte några förvaltningsdomstolar. Den danska grundlagen ger dock en formell möjlighet att inrätta förvaltningsdomstolar för en form av legalitetsprövning av förvaltningsbeslut. I de tre länderna ligger rättskontrollen ytterst på de allmänna domstolarna som på talan av enskild kan överpröva förvaltningsbeslut. Prövningen har främst karaktären av en legalitetsprövning.

Det administrativa klagosystemet har emellertid vunnit alltmer terräng

[1] Prop. nr 88/81

[2] Udkast till forvaltningslov (Justitsministeriet den 23 maj 1979, L.A. 1978-542-7).

i både Norge och Danmark. Framför allt gäller det Norge där det numera i många sammanhang krävs att de administrativa klagomöjligheterna är uttömda innan talan får väckas vid domstol. I Norge är det administrativa klagosystemet uppbyggt så att ett förvaltningsbeslut bara kan överklagas en gång. Klagoinstansens beslut får alltså inte överklagas till en högre myndighet. Den som vill gå vidare är hänvisad att väcka talan vid domstol. I Danmark däremot kan man i princip överklaga beslut ända upp till ministeriet. Inte heller finns det normalt några begränsningar i möjligheten att gå till domstol även om den administrativa klagovägen är oprövad. Utvecklingen har i Danmark gått mot att man på allt fler områden inrättat speciella fristående organ – s. k. ankenaevner – för att pröva administrativa klagomål. Dessa nämnder ersätter den överordnade myndigheten som klagoinstans.

Ett viktigt led i rättskontrollen av förvaltningen utgör JO-institutionen, som finns i både Norge, Sverige, Finland och Danmark.

6.2 Norge

Den norska forvaltningsloven (lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) antogs 1967 och trädde i kraft den 1 januari 1970. Huvudsyftet med lagen var att öka rättssäkerheten utan att därmed minska effektiviteten inom förvaltningen.

Forvaltningsloven bygger på ett förslag från forvaltningskomitéen som tillsattes 1951 för att utreda behovet av mer betryggande former för den offentliga förvaltningen. Kommittén avgav sitt betänkande 1958.

Den norska forvaltningsloven reformerades 1977. Reformen motiverades främst av att man ville stärka de enskildas ställning, särskilt de resurssvagas, bl. a. genom att utvidga myndigheternas skyldighet att lämna information och service. Vidare strävade man efter att precisera vissa av lagbestämmelserna. I samband med 1977 års reform infördes också nya regler i lagen, bl. a. om tystnadsplikt.

Den norska forvaltningsloven innehåller i dag totalt 51 paragrafer som är uppdelade på åtta kapitel.[1] Flera bestämmelser i lagen ger Kongen befogenhet att komplettera eller inskränka lagens föreskrifter. Denna möjlighet har också utnyttjats. Till lagens paragrafer ansluter således flera föreskrifter, som antingen fyller ut och preciserar lagen eller som innehåller undantag från den. Som exempel kan nämnas att förvaltningsorganens allmänna vägledningsplikt i 11 § kompletteras av en föreskrift med tolv paragrafer. Till denna föreskrift finns 13 sidor anvisningstext.[2]

Forvaltningsloven behandlar både förfarandet i första instans och besvärsförfarandet. Utgångspunkten är att lagen gäller all verksamhet som bedrivs av "forvaltningsorganer". Som sådana anses alla statliga och kommunala organ och även vissa privata organ med offentliga uppgifter. Forvaltningsloven gäller inte om det finns avvikande bestämmelser i annan lagstiftning.

Kapitel 2 och 3 i lagen gäller i alla typer av ärenden. Där finns bestämmelser bl. a. om jäv, förvaltningsorganens vägledningsplikt och skyldighet att underrätta part när svar från förvaltningsorganet dröjer orimligt lång tid. Vidare innehåller kapitlen regler om ombud och tystnadsplikt.

[1] Lydelsen av forvaltningsloven framgår av bil. 3.

[2] Rundskrivelse den 10 juli 1978 av det Kgl. Justis- og Politidepartementet, Lovavdelningen, Jnr 197/78. Forskriften om forvaltningsorganens vegledningsplikt finns intagen i bil. 4.

Lagens mer utpräglade processuella föreskrifter finns i kapitel 4–6. De har begränsad räckvidd och gäller bara i ärenden som avgörs genom beslut angående en eller flera bestämda personers rättigheter eller skyldigheter. Sådana beslut kallas i lagen för *enkeltvedtak*. I kapitel 4 finns regler om hur de ärenden som mynnar ut i enkeltvedtak skall förberedas. Bestämmelserna gäller bl. a. kommunikation, förvaltningsorganens utrednings- och informationsplikt, parts rätt till insyn i utredningsmaterialet och parts rätt till muntlig kontakt med förvaltningsorgan. Kapitel 5 innehåller regler som rör beslutet, t. ex. motivering av beslut och underrättelse om beslut. I kapitel 6 finns bestämmelser om klagan och omgjøring (omprövning). Där behandlas bl. a. klagorätt, klagotid, när klagohandling skall anses inkommen, prövning av klagomål som kommit in för sent och innehållet i klagoskrift. Vidare innehåller kapitlet regler om hur klagoärenden skall handläggas och vilken kompetens klagoinstansen har. Slutligen finns bestämmelser om omprövning av beslut utan klagan och regler om parts rätt till ersättning för sina kostnader i ärendet.

Kapitel 7 innehåller särskilda regler för beslut varigenom rättigheter och plikter avgörs för ett obestämt antal eller en obestämd krets av personer. Denna typ av beslut kallas i lagen för *forskrifter*. Begreppet forskrifter omfattar generella regler om förbud och påbud, t. ex. trafikföreskrifter, och regler som anger handlingsramar för den enskilde, t. ex. byggnadsföreskrifter. I kapitel 8 som gäller i alla typer av ärenden finns bestämmelser om verkan av fel vid ärendebehandlingen, inhibition och lagens ikraftträdande.

6.3 Finland

Finland har ännu inte någon allmän förfarandelag för förvaltningen. För vissa delar av förvaltningsförfarandet finns dock generella regler. Besvärsförfarandet är utförligt reglerat i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, även kallad förvaltningsbesvärslagen. I lagen finns bestämmelser om besvärshänvisning, överklagbarhet, besvärsrätt, instansordning, besvärstid, sättet att anföra besvär och besvärsskriftens innehåll samt besvärens suspensiva verkan. Bestämmelser om extraordinära rättsmedel finns i lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden. Lagen innehåller regler om undanröjande av beslut på grund av förfarandefel, återställande av försutten fatalietid och återbrytande av förvaltningsbeslut. I övrigt bygger förvaltningsförfarandet i Finland på speciallagstiftning och förvaltningspraxis.

År 1975 tillsattes en arbetsgrupp i justitieministeriet för att utarbeta förslag till en lag om förvaltningsförfarandet. Dessförinnan hade man inom ministeriet gjort en omfattande undersökning av förvaltningspraxis. I februari 1979 överlämnade arbetsgruppen ett betänkande med förslag till lag om förvaltningsförfarande till justitieministern. Betänkandet sändes på remiss till över 100 myndigheter. Efter beredning inom justitieministeriet har regeringen nyligen lämnat ett förslag till riksdagen om en lag om förvaltningsförfarande.[1]

[1] Lagförslaget återges i *bil. 5*.

Syftet med lagförslaget är att förstärka medborgarnas rättsskydd samt att åstadkomma ett snabbt och billigt förfarande och ett enhetligt förfaringssätt.

Lagförslaget innehåller 29 paragrafer. Reglerna tar sikte på förfarandet i första instans. Lagen avses gälla förvaltningsförfarandet, vilket definieras som "handläggning av förvaltningsärende vid myndighet, dock icke förvaltningslagskipning".

Bestämmelserna i lagen är uppdelade i två grupper. En grupp skall tillämpas i allt förfarande (1–13 §§). I den finns bestämmelser om bl. a. rådgivning, offentlig handläggning, ombud och biträde, anhängiggörande, överföring av ärende, avhjälpande av brist i handling, jäv, utredningsförfarandet och meddelande om ärendes anhängighet.

Den andra gruppen gäller enbart ärenden som innefattar myndighetsutövning, dvs. förfarande i vilket "skall beslutas om någons förmån, rättighet eller skyldighet" (14–28 §§). Den innehåller bestämmelser om bl. a. hörande av part, omyndigs rätt att föra talan, utredningsskyldighet, parts rätt att lämna muntliga uppgifter, syn och muntlig bevisning, tolk, motivering av beslut, delgivning samt rättelse av sakfel och skrivfel.

6.4 Danmark

I Danmark finns inte någon allmän lag om förvaltningsförfarandet. Förfarandet bygger på administrativ praxis, på de allmänna domstolarnas rättspraxis vid överprövning av förvaltningsbeslut, på uttalanden av folketingets ombudsmand och på doktrinen. Vissa generella regler om parts rätt till aktinsyn finns dock i offentlighedsloven.

I Danmark förbereds en förvaltningsprocessreform innefattande en förvaltningslov och en revision av offentlighedsloven. Ett utkast till förvaltningslov har utarbetats inom justitsministeriet.[1] Ett förslag till revision av offentlighedsloven har lagts fram av en särskild kommitté.[2] Båda förslagen har varit på remiss och bereds f. n. i justitsministeriet.

Tanken på en dansk förvaltningslov fördes fram i folketinget 1972. Förslaget ledde inte till något beslut i folketinget sedan justitsministern meddelat att det inom ministeriet skulle inledas ett arbete på ett utkast till förvaltningslov. Arbetet med lagutkastet hade pågått några år när det presenterades i maj 1979.

Det danska lagutkastet innehåller fem kapitel med sammanlagt 21 paragrafer samt ett sjätte kapitel, som ännu ej utformats och som skall innehålla bestämmelser om bl. a. ikraftträdande och lagens förhållande till annan lagstiftning. Lagen avses gälla för "alle dele af den offentlige forvaltning" vid "behandlingen af sager, hvori der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed". I lagutkastet finns bestämmelser om jäv, partsoffentlighet, kommunikation, besvärshänvisning och motivering. Bestämmelserna om partsoffentlighet (8–14 §§) reglerar utförligt parts rätt till insyn i handlingarna i ärendet och begränsningarna i insynsrätten. Utformningen av bestämmelserna bygger på det tidigare nämnda förslaget till revision av offentlighedsloven.

[1] Lagutkastet återges i *bil. 6.*

[2] Betaenkning om offentlighedsloven revision (nr 857/1978).

Sammanställning av de ämnen som regleras i de nordiska lagarna och lagförslagen

(Eftersom ämnena inte är identiska i de olika länderna, ger sammanställningen endast en grov översikt.)

	Sverige	Norge	Finland	Danmark
Tillämpningsområdet	1–3 §§	1–5 §§	1–3 §§	1–2 §§
Jäv	4–6 §§	6–10 §§	10–11 §§	3–7 §§
Parts rätt till insyn	14 §	18–21 §§	(15 §)	8–14 §§
Kommunikationsplikt	15 §	16 §	15 §	15–16 §§
Motiveringsplikt	17 §	24–25 §§	24 §	19–21 §§
Motiveringens innehåll		25 §	24 §	20 §
Rätten att anlita ombud	6 §	12 §	6 §	
Vägledning, rådgivning	8 §	11 § + F[a]	4 §, 9 §	
Parts rätt att lämna muntlig uppgift	16 §	22 §	18 §	
Antecknande av vissa uppgifter	16 §	22 §	20 §	
Underrättelse om beslut och besvärshänvisning	18 §	27 §	25 §	17–18 §§
Rättelse av beslut + förfarandet	19 §	35 § (jfr 33 §)	26–28 §§	
Besvärsrätt	11 §	28 §		
Besvärshandling och besvärstid	12 §	29–32 §§		
Inhibition	13 §	42 §	(28 §)	
Tolk	9 §		22 §	
Remissförfarandet (utredningsförfarandet)	10 §		12 §	
Utredningsplikt		17 §	17 §	
Överföring av ärende		F[a]	8 §	
När handling skall anses inkommen	7 §			
Kostnadsersättning		36 §	(19 och 22 §§)	
Informationsplikt		17 §		
Tystnadsplikt		13–13 f §§		
Skyndsam handläggning		11 a §		
Underrättelse vid utdragen handläggning		11 a §		
Beslutsformen		23 §		
Överklagbarheten och instansordningen		28 §		
Förberedelse av klagoärende		33 §		
Klagoinstansens prövningskompetens		34 §		
Forskrifter (= normbeslut); utredningsplikt, kommunikation, hörande av organisationer, formkrav, kungörelse, m. m.		37–40 §§		
Verkan av fel vid handläggning		41 §		
Befogfenhet för Kongen att ge regler om nämnder		11 b §		
Om ärendeberedning och klagorätt vid föreläggande att lämna upplysningar		14 §		
Tillvägagångssättet vid granskning		15 §		

[a] F = särskilda kompletterande föreskrifter.

	Sverige	Norge	Finland	Danmark
Handläggningens offentlighet			5 §	
Anhängiggörande			7 §	
Tillkänagivande av anhängighet			13 §	
Gemensam handläggning			14 §	
Omyndigs rätt att föra talan			16 §	
Syn och muntlig bevisning			19 §	
Föreläggande av frist för part			21 §	
Besluts innehåll			23 §	

7 Allmänna överväganden

Huvuduppgiften för FRU är att göra en allmän översyn av FL. Direktiven anvisar en rad reformförslag som skall prövas vid denna översyn. Arbetet skall i första hand inriktas på reformer etappvis. Om det under arbetet befinns att ändringar inte längre bör göras i den nuvarande lagen, bör FRU enligt direktiven lägga fram förslag till en ny FL.

Eftersom FL är en grundläggande författning, som har betydelse för de flesta myndigheter och på flertalet av förvaltningens sakområden, måste det ställas särskilda krav på planmässighet vid reformarbetet. Partiella ändringar i FL får inte försvåra myndigheternas arbete. FRU har därför funnit det nödvändigt att redan i samband med den första reformetappen redovisa sin syn på lagstiftningsuppgiften i dess helhet.

Det är väsentligt att sätta in översynen av FL i ett större sammanhang, innan man går in på de tekniska delfrågorna. FRU är angelägen om att noga beakta allmänna utvecklingslinjer inom förvaltningen och att klargöra sambanden med andra frågor som rör inte bara första instansen i förvaltningsförfarandet utan också besvärsinstanserna. FRU lägger också särskild vikt vid att knyta an till 1980 års tilläggsdirektiv om kostnadssynpunkter på reformer.

Framställningen utmynnar i en redovisning av de allmänna motiven för de reformförslag som läggs fram i detta betänkande. Dessa har utformats så att de samtidigt kan infogas inom FLs nuvarande ram och ger uttryck för den allmänna inriktning som översynen bör ha enligt FRUs uppfattning.

7.1 Reformförslag som skall prövas

Det är lämpligt att som utgångspunkt för det fortsatta resonemanget kort sammanfatta de viktigaste av de frågor som FRU skall ta upp enligt sina direktiv.

FRU skall pröva de uppslag till reformer som har förts fram av byråkratiutredningen. Dess promemoria 1978 innehåller främst följande. Man bör överväga att utveckla vissa av de bestämmelser som redan finns i FL. Som exempel nämns reglerna om jäv, remisser, kommunicering, besvärsrätt och dokumentation av muntliga uppgifter. Det uttalas vidare att FL bör kunna byggas ut med bestämmelser i vissa nu oreglerade ämnen. I detta sammanhang nämns först närmare regler om muntligt förfarande samt nya

regler om rättelse och omprövning av beslut. Som särskilt angelägna uppgifter anges att överväga möjligheterna att i FL föra in grundläggande bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten samt nya regler i syfte att förkorta handläggningstiderna. I fråga om servicebestämmelser har FRU 1979 fått ett utvidgat uppdrag med anledning av byråkratiutredningens slutbetänkande. Promemorian tar vidare upp bl. a. frågan om att göra FL tillämplig även inom den del av den kommunala förvaltningen där besluten överklagas genom kommunalbesvär.

Direktiven anger ytterligare ett antal särskilda frågor som FRU skall överväga. Först nämns frågan om allmänna föreskrifter om omröstning i förvaltningsärenden. Vidare skall det övervägas om FL bör kompletteras med bestämmelser om när förvaltningsbeslut blir gällande och kan verkställas. En annan fråga är besluts överklagbarhet. Enligt direktiven skulle allmänna regler i det ämnet i FL både ge berörda parter en värdefull information och kunna vara till hjälp för besluts- och besvärsmyndigheter. Även frågan om verkan av felaktiga besvärshänvisningar skall tas upp. FRU har vidare fått i uppdrag att utarbeta lagregler om resning och återställande av försutten tid på förvaltningens område. Slutligen skall FRU överväga vissa av JO aktualiserade frågor om samordningen mellan FL och annan lagstiftning. Dessa frågor gäller främst delgivning och kungörande av beslut som rör en större grupp personer.

I det inledande utredningsskedet, innan arbetet med en första reformetapp påbörjades, granskade FRU preliminärt samtliga de frågor och uppslag som har förts fram i direktiven och i byråkratiutredningens promemoria. Det bedömdes som nödvändigt redan för att kunna bestämma innehållet i den första reformetappen och än mera för att kunna lägga fast en plan för arbetet i dess helhet. I den inledande granskningen ingick även att skissera utkast till bestämmelser i vissa ämnen. Syftet med det var att preliminärt precisera vilka delfrågor som skulle behöva regleras och hur omfattande regleringen skulle bli. Det sistnämnda bedömde FRU som särskilt viktigt med tanke på det allmänna önskemålet, att reglerna i FL även i framtiden skall vara så enkla och lättbegripliga som möjligt.

FRU konstaterar efter denna preliminära granskning att vart och ett av de framförda reformförslagen har tillräckligt goda skäl för sig för att kräva ordentlig utredning och prövning. Även om det inte är säkert att alla *uppslag* kommer att i slutänden leda till ändringar i FL, måste i vart fall alla *ämnen* tas med i bilden då man diskuterar översynen av FL och dess möjliga slutresultat.

Det är uppenbart att man inte kan ta upp så många och delvis stora frågor, som det här rör sig om, utan att bryta FLs ram och systematik. Särskilt gäller detta om man skall tillgodose önskemålen om sådana förändringar i de nuvarande förfaranderegleria som kan leda till kortare handläggningstider och underlätta de enskildas kontakter med myndigheterna.

Man har inte bara att beakta frågornas antal och olikartade karaktär. En viktig faktor är också arten av den reglering som kan behövas. Det är visserligen en självklar utgångspunkt för FRU att grundläggande regler för förvaltningsförfarandet skall vara enkla och lättbegripliga. Men redan besvärsfrågorna omfattar t. ex. så stora ämnen som besvärsrätt och överklag-

barhet, och därtill kommer mera tekniska frågor av typen verkan av felaktiga besvärshänvisningar. De preliminära skisser till lagtexter, som FRU har upprättat, visar att en ändamålsenlig lösning kräver ganska omfattande ingrepp i den nuvarande FL. Samma bedömning gör FRU då det gäller den enligt direktiven centrala uppgiften att överväga reformer som kan förenkla förfarandet och förkorta handläggningstiderna. Det blir fråga om bl. a. att omarbeta och utveckla reglerna om remisser, kommunicering och muntlighet.

Det anförda leder till att man måste redan från början räkna med att slutresultatet av FRUs arbete med stor sannolikhet blir att FL tillförs åtskilliga nya regler och får en annan systematik. Alternativet är att dela upp reglerna på flera författningar. Det kan erinras om att byråkratiutredningen diskuterade en servicelag och att det i Finland finns särskilda lagar om besvärsförfarandet och om extraordinära rättsmedel. Föreskrifter kan också ges för statliga myndigheter i förordning eller i allmänna verksstadgan och för kommunala myndigheter i kommunallagen.

De lagtekniska frågorna behandlas närmare i det följande. FRU vill dock redan här uttala som sin uppfattning, att *man bör så långt som möjligt undvika uppsplittring på flera lagar.* Strävan bör i stället vara att samla grundläggande bestämmelser för första instans i en enda lag. Möjligen kan en sådan lag, som direktiven antyder, kompletteras med en förordning som tar upp mera detaljbetonade föreskrifter. Den tanken tar FRU upp längre fram.

Bedömningar av denna art är nödvändiga att ha som utgångspunkt vid en sådan allmän revision av FL som direktiven föreskriver. De leder enligt FRUs uppfattning till att man måste sätta in detta reformarbete i ett större perspektiv. Man måste reda ut vissa grundläggande frågor om förfarandelagstiftningens ändamål och förhållande till den materiella lagstiftningen. Man bör också fråga sig hur en utbyggd förfarandelagstiftning skulle förhålla sig till aktuella reformlinjer inom förvaltningsrättskipningen, till strävandena att minska den statliga regleringen av den kommunala förvaltningen, till kostnadssynpunkterna i 1980 års tilläggsdirektiv osv. Mot denna bakgrund kommer FRU att i det följande diskutera FL från mera allmänna synpunkter.

7.2 Huvudsyften för allmän förfarandelagstiftning

FRU har angett som sin uppfattning, att man bör sträva efter att så långt som möjligt samla grundläggande regler för förvaltningen i första instans i en lag. Mot den meningen kan det kanske invändas, att det inte är lämpligt att reglera alltför artskilda ämnen i samma lag. FRU vill därför utveckla sin syn på huvudsyftena för allmän förfarandelagstiftning.

FL är ett viktigt led i det administrativa rättsskyddssystemet. Alltifrån lagstiftningsarbetets början 1942 har rättssäkerhetssynpunkter stått i förgrunden. Även andra synpunkter har förts in i arbetet, främst önskemål om effektivisering och rationalisering. Sådana synpunkter fick en ganska framträdande plats i 1949 års direktiv till besvärssakkunniga. De kom emellertid knappast att spela någon mera betydande roll. De kommer i FL närmast till uttryck i 10 §, om remissförfarandet. Även intresset av goda kontakter

mellan myndigheterna och de enskilda beaktades under arbetet. Några sådana bestämmelser om service som besvärssakkunniga föreslog togs emellertid inte in i FL.

Man kan konstatera att både ökad effektivitet i förvaltningsarbetet och förbättrade kontakter med allmänheten sågs mera som önskvärda bieffekter än som självständiga syften då FL stiftades.

Direktiven till FRU ger uttryck för en något förändrad syn. De ansluter sig uttryckligen till byråkratiutredningens åsikt, att FL bör kunna tjäna som ett medel bland flera för att åstadkomma bättre kontakter mellan myndigheterna och de enskilda. Det sägs särskilt att de bestämmelser som föreslås bör syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och de enskilda. Dessa synpunkter har understrukits ytterligare genom tilläggsuppdraget att fullfölja byråkratiutredningens arbete med servicebestämmelser i lag.

Även effektivitets- och rationaliseringssynpunkter framhålls i direktiven. Det understryks att möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet skall tas till vara. Dessa önskemål har fått en särskild tyngd genom 1980 års tilläggsdirektiv.

Den översyn av FL, som har uppdragits åt FRU, har sålunda getts en i viss mån annan inriktning än den nuvarande lagen. Då man granskar de olika synpunkterna närmare, finns det anledning att först stanna något inför själva begreppet "administrativt rättsskydd". Det är inte entydigt. Det är belysande att t. ex. byråkratiutredningen skilde mellan "rättssäkerhet i trängre mening" och frågor om bättre kontakter med medborgarna, bättre service, ökad begriplighet, kortare handläggningstider och enklare förfaranden. Enligt byråkratiutredningens uppfattning avser FL främst att garantera rättssäkerheten i trängre mening men bör kunna tillgodose även de andra intressena i större utsträckning än nu.

Enligt FRUs bedömning har handläggningstider, service etc. väl så stor betydelse för de enskilda som "rättssäkerheten i trängre mening". Det faller sig säkert naturligt för den vanlige medborgaren att uppfatta sådana faktorer som led i just rättsskyddet.

En tankeställare ger levnadsnivåundersökningarna. En anmärkningsvärt stor del av befolkningen har inte förmåga att själv söka rättelse i ett förvaltningsbeslut och vet inte heller hur man kan få hjälp, dvs. är i praktiken helt beroende av handläggningen i första instans. Det är då enligt FRUs mening naturligt att se frågor om t. ex. service, vägledning, information och begriplighet som frågor om rättsskydd.

Oavsett hur man definierar begreppet rättsskydd från juridisk-tekniska synpunkter finns det enligt FRUs uppfattning starka skäl för att ta upp sådana frågor som har nämnts här vid en revision av FL. Liksom det anses angeläget att inte de svaga grupperna i samhället drabbas vid de besparingar och nedskärningar, som nu aktualiseras inom den offentliga verksamheten, måste man beakta deras behov även då man diskuterar regler och principer för myndigheternas arbete. Man måste ta hänsyn till deras speciella svårigheter i kontakterna med myndigheterna. Detta leder, som FRU kommer att utveckla närmare längre fram, till konkreta slutsatser för arbetet med FL. Det aktualiserar bl. a. det svåra frågekomplexet skriftlighet eller munt-

lighet i förvaltningsförfarandet, nuvarandet 10 § samt 15–17 §§ FL. Byråkratiutredningen har också särskilt fäst uppmärksamheten på dessa regler i sin framställning.

Det är enligt FRUs uppfattning ofrånkomligt att även tänka på så elementära och praktiska frågor som handläggningstiderna och bemötandet hos myndigheterna, då man diskuterar hur det administrativa rättsskyddet fungerar i praktiken. Även om det slutliga avgörandet i ett ärende blir i sak till den enskilda partens förmån och även om förfarandet i och för sig har fyllt alla rimliga krav på "rättssäkerhet i trängre mening", kan parten ändå för sin del anse att hans rättsskydd har varit bristfälligt. Det kan bero på att han har fått vänta för länge – kanske därför att han har nödgats överklaga till flera besvärsinstanser – eller att han anser sig ha blivit negativt bemött eller helt enkelt inte har kunnat förstå de olika leden i handläggningen. Det måste från samhällets synpunkt vara fel att bortse från partens inställning och hävda att rättsordningen i själva verket har fungerat väl. Man kommer ju inte ifrån att ärendet just för samhället har varit en ren "förlustaffär". Det har dragit tid och kostnader för det allmänna, och den enskilda parten är missnöjd trots att han har vunnit i sak.

Med detta synsätt kan även åtgärder för att åstadkomma enklaste och effektivaste möjliga förvaltning ses som åtgärder till förmån för den enskildes rättsskydd i vid mening. Givetvis kan kollisioner uppkomma mellan det allmännas effektivitetssynpunkter och de enskildas rättsskyddskrav. Avvägningen mellan dessa synpunkter är en klassisk fråga i den demokratiska rättsstaten. Men i princip behöver det inte föreligga någon motsättning mellan dem, och konflikter bör också kunna undvikas i praktiken om regelsystemet utformas på ett ändamålsenligt sätt.

Resonemanget kan sammanfattas så, att det föreligger ett nära sakligt samband mellan de olika synpunkter som har diskuterats här. Det leder till att inga av de reformtankar, som FRU har att pröva, behöver ses som artskilda och främmande för allmän förfarandelagstiftning. Det blir i stället en rent praktisk fråga att avgöra vilka ämnen som bör behandlas i FL och vilka som bör tas upp i annan ordning. Vid den avvägningen bör, som FRU redan har framhållit, strävan vara att såvitt möjligt undvika uppsplittring på flera författningar som gäller för förvaltningen i allmänhet.

Som huvudsyften för allmän förfarandelagstiftning vill FRU i anslutning till det sagda ange *att stärka rättssäkerheten i trängre mening, att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och de enskilda samt att öka effektiviteten i förvaltningen.* Det finns ingen anledning att rangordna dessa syften. FRU vill emellertid redan här antyda några allmänna bedömningar som kommer till uttryck i det följande.

Rättssäkerheten i trängre mening – för att tills vidare hålla fast vid byråkratiutredningens uttryckssätt – är enligt FRUs mening i huvudsak väl tillgodosedd inom förvaltningsförfarandet som det är utformat i dag. Det är inte sannolikt att den kan stärkas mera väsentligt genom flera formella handläggningsregler. Givetvis utesluter inte detta att vissa skärpningar kan övervägas, och utan tvivel skulle det vara av värde även från rättssäkerhetssynpunkt att kodifiera en del oskrivna principer i uttryckliga lagregler. I huvudsak torde det emellertid vara inom ramen för den materiella lagstiftningen på olika områden som man kan stärka rättssäkerheten i den nu avsedda trängre meningen.

Däremot står det alldeles klart att kontakterna mellan myndigheterna och de enskilda inte genomgående är tillfredsställande. Byråkratiutredningen och levnadsnivåundersökningarna har belyst de problem som föreligger. På detta område kan en del uträttas inom ramen för FL, närmast genom att vissa grundläggande principer i t. ex. serviceförordningen ges status av lag och genom att förfarandet i viss utsträckning avformaliseras så att det bättre svarar mot de enskildas behov. I stor utsträckning blir det emellertid fråga om andra slags reformer, av mera praktisk natur, om man vill förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten.

Då det gäller förvaltningens effektivitet är det i dag ofrånkomligt att ställa upp allt större krav på alla områden. Det är en konsekvens redan av det ekonomiska läget och av de gångna årens byråkratidebatt. Otvivelaktigt förhåller det sig så att t. ex. handläggningstiderna ofta är för långa för att vara godtagbara, utan att det med fog kan skyllas på endast bristande resurser. Förfarandelagstiftningen kan vara ett användbart redskap bland flera då det gäller att komma till rätta med dessa förhållanden. Effektivisering och inte formalisering bör alltså enligt FRUs mening vara ett huvudtema vid en revision av FL. Det är också denna syn som ligger bakom uppdraget till FRU.

7.3 Allmänna utvecklingslinjer inom förvaltningen

Det är FRUs uppfattning att en utbyggd förfarandelagstiftning med de angivna tre huvudsyftena skulle stämma väl överens med allmänna utvecklingslinjer och reformsträvanden inom den offentliga förvaltningen. Genom att sätta in frågan i ett sådant större sammanhang får man också en viss vägledning för den närmare utformningen av lagstiftningen.

En faktor av grundläggande betydelse är *den offentliga sektorns expansion* under de senaste decennierna. Både förvaltningsapparaten och författningsregleringen har vuxit högst väsentligt. Det är självklart att nyttan av allmänna förfaranderegler ökar ju mera den offentliga förvaltningen växer. Ju flera människor av ju mera varierad utbildningsbakgrund som skall tillämpa allt flera författningar hos allt flera myndigheter, desto större blir värdet av att ha enkla, generella förfaranderegler. En konsekvens av utvecklingen är att det blir allt svårare att i det praktiska arbetet lita till oskrivna allmänna principer för förvaltningsförfarandet. Man måste i större utsträckning än tidigare räkna med att den handläggande personalen behöver det stöd som en väl utformad förfarandelagstiftning kan ge.

Den offentliga sektorns expansion har inneburit en ökad inriktning på *verksamhet av servicekaraktär i vid mening* utöver den "klassiska" myndighetsförvaltningen. Det innebär att det inom en växande del av förvaltningen inte finns så stort behov av kvalificerade förfaranderegler av den typ som FLs avdelning med särskilda bestämmelser ger exempel på. Man får emellertid också tänka på att tjänstemän i serviceinriktad verksamhet torde vara mindre förtrogna med vanlig ärendehandläggning än tjänstemän som sysslar med mera myndighetsbetonat arbete.

Den offentliga verksamhetens delvis ändrade karaktär pekar också på att FL bör ges ett bredare innehåll. Under förarbetena till 1971 års reform

kunde det ännu synas naturligt att i korthetens intresse utelämna bestämmelser om t. ex. service mot allmänheten. I dag framstår saknaden av sådana regler som en brist – det framgår bl. a. av direktiven till FRU – och denna brist kommer att bli alltmer påtaglig.

Ett viktigt drag i utvecklingen är också att den offentliga sektorns expansion har skett särskilt genom *den kommunala sektorns tillväxt*. Den kommunala förvaltningen har vuxit väsentligt mera än den statliga. Det understryker vikten av att tänka på handläggningen i första instans mera än på besvärsprövningen. På den kommunala självstyrelsens område är det särskilt angeläget att det första beslutet, dvs. det kommunala beslutet, står sig i största möjliga utsträckning. Överklagande leder ju alltid – om man bortser från de kommunala besvärsnämnderna – till prövning och avgörande av en statlig instans. Regler som förstärker det grundläggande förvaltningsförfarandet kan från denna synpunkt ses som en tillgång. En förutsättning är givetvis att inte reglerna genom en ökad formalisering ger upphov till ytterligare besvärsmål på formella grunder.

Emellertid måste man också hålla i minnet strävandena att *stärka den kommunala demokratin*. Ett viktigt led i dessa är att *avveckla statlig detaljreglering och tillsyn*. En vidareutveckling av FL får inte komma i strid med denna reformlinje. En slutsats blir att FL måste bibehålla sin karaktär av grundläggande lagstiftning. Den kan inte ge mera detaljbetonade föreskrifter. Men liksom vi genom kommunallagen har en ramlag för den kommunala organisationen och dess sätt att arbeta, kan vi genom FL ha en ramlag för den handläggning hos kommunala förvaltningsorgan som direkt berör enskilda. Rätt utformad skulle en sådan lag kunna ses som ett medel att nå de kommunaldemokratiska målsättningarna. Bästa möjliga kontakter med kommunmedlemmarna är ju det kanske viktigaste målet för strävandena efter en god kommunal demokrati.

En näraliggande utvecklingslinje är den mot *decentralisering* både funktionellt, från högre till lägre nivå, och geografiskt, från centrum ut i länen och till kommunerna. Denna linje utgör ett särskilt motiv för en mera utvecklad FL. Ju mer man flyttar ut till olika mindre myndigheter, desto viktigare blir det att ha ordentliga ramregler för handläggningen. Sådana regler motverkar bl. a. riskerna för oenhetlig praxis.

Utvecklingen mot *större enheter* har ökat både möjligheterna och skyldigheterna att uppfylla olika krav i fråga om ärendehandläggningen. Man måste också tänka på att mycket av det som kritiseras som onödig byråkrati hänger samman med att många förvaltningsmyndigheter har blivit stora och svåröverskådliga. Det har blivit alltmer angeläget att verka inte bara för att ärendehandläggningen blir så säker som möjligt utan också för att den blir så enkel som möjligt.

Även *den personalpolitiska utvecklingen* måste beaktas, särskilt strävandena efter utvecklingsmöjligheter för olika personalkategorier och nedtoningen av juristernas betydelse. Även dessa faktorer talar med avsevärd styrka för enkla, generella regler i en grundläggande förfarandelag. En sådan lag kan göra det lättare för tjänstemän med olika utbildningsbakgrund och olika arbetsuppgifter att aktivt och självständigt ta del i ärendehandläggningen. Det kan också underlätta för tjänstemän att finna sig till rätta på nya arbetsfält, liksom den givetvis skulle vara av värde för personalutbildningen.

Vidare bör man även i detta sammahang erinra om att strävanden efter *bättre kontakter mellan myndigheter och enskilda* har varit ett viktigt inslag i reformarbetet under senare år. Uppdraget till FRU är ett resultat av just dessa strävanden. Initiativet togs genom byråkratiutredningens framställning 1978. Det bör också erinras om att man har särskilt betonat frågor om service gentemot allmänheten både i det kommunaldemokratiska arbetet och under förarbetet till den nya sekretesslagen.

Slutligen bör man givetvis även här nämna strävandena efter *rationaliseringar och besparingar,* efter omprioriteringar och flexibilitet i stället för resursökningar. Det ligger i sakens natur att det främst är den omfattande förvaltningen i första instans, som är av intresse då man vill rationalisera, och att man måste undvika besvärsförfarande så långt det är möjligt. Dessa strävanden måste därför beaktas noga i FRUs arbete. De kommer att tas upp särskilt i det följande. I detta sammanhang skall endast erinras om att bl. a. förenklingssynpunkter stod i förgrunden för byråkratiutredningens arbete.

Sammanfattningsvis menar FRU att den allmänna utvecklingen inom den offentliga förvaltningen pekar allt klarare på att en utbyggd allmän förfarandelagstiftning bör ses som ett angeläget mål. Samtidigt står det också klart att FL måste behålla sin karaktär av grundläggande ramlag, utan mera detaljbetonade föreskrifter, och att den måste verka för enklaste möjliga förfarande, inte för en ökad formalisering. Självklart är också att man måste noga beakta de grundläggande skillnader i fråga om uppbyggnad och arbetssätt, som föreligger mellan statlig och kommunal förvaltning, då man utformar förfaranderegler som skall kunna tillämpas på båda sektorerna.

7.4 Handlingslinjer och kostnadssynpunkter

I det föregående har FRU talat mera allmänt om en utbyggd förfarandelagstiftning. Det kan naturligtvis innebära mycket olika lagprodukter. Vid en konkretisering av diskussionen är det lämpligt att knyta an till vad som anfördes av byråkratiutredningen om två möjliga handlingslinjer vid översynen av FL och som återges i direktiven. Den ena linjen innebär att man utvecklar och skärper FLs regler, den andra att man bygger ut FL med bestämmelser i nu oreglerade ämnen och därvid främst syftar till att kodifiera gällande praxis.

Den andra av dessa båda handlingslinjer behöver knappast kommenteras ytterligare. FRU har redan framhållit att det finns goda skäl att bygga ut FL till en mera fullständig, systematisk och pedagogisk lag. Det skulle ha positiv betydelse för säkerheten och följdriktigheten i myndigheternas handläggning, för personalutbildningen etc. Det blir allt svårare att lita till oskrivna regler. Onödiga besvärsmål förekommer därför att myndigheterna i första instans ofta inte är medvetna om sina befogenheter att ompröva fattade beslut osv. En utbyggnad av FL enligt denna linje, med väsentligen kodifiering för att nå större fullständighet och klarhet, skulle endast vara till fördel. Några kostnadssynpunkter skulle inte aktualiseras.

Om man går in för att inte bara komplettera utan även utveckla och

eventuellt skärpa FLs nuvarande regler, krävs det ytterligare överväganden. Då kommer bl. a. kostnadssynpunkter in i bilden. Det blir fallet om man t. ex. vill höja ambitionsnivån i fråga om myndigheternas service gentemot allmänheten. Betydelsen av åtgärder i det syftet har betonats starkt i direktiven till FRU och genom det särskilda tilläggsuppdraget att fullfölja byråkratiutredningens arbete med servicebestämmelser i lag.

Genom 1980 års tilläggsdirektiv har det föreskrivits att allt kommittéarbete, även i lagstiftningsfrågor, skall ägna särskild uppmärksamhet åt kostnadskonsekvenserna. Om kostnadskrävande förslag läggs fram, måste det samtidigt visas hur de kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Hänsyn skall tas till alla kostnader som kan uppstå, oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda, och även till indirekta effekter i form av t. ex. ökad administration och ökat krångel.

Dessa tilläggsdirektiv ligger helt i linje med FRUs grundläggande synsätt. Innebörden av detta kan mycket kort sammanfattas på följande sätt.

Både för samhället och för allmänheten är det angeläget att både förvaltningsförfarandet och det administrativa rättsskyddet i övrigt omfattas av de allmänna effektiviseringssträvandena. För att reformer skall få bästa möjliga effekt krävs det att man beaktar sammanhangen mellan olika led i rättsskyddssystemet. Reformarbetet har hittills dominerats av besvärs- och domstolsfrågor. För både det allmänna och de enskilda är den första instansen i förvaltningsförfarandet det viktigaste. Så mycket som möjligt bör stanna där. De mest akuta problemen förekommer i dag inom förvaltningsrättskipningen och i form av onödig byråkrati på olika områden. I ett läge då resurserna tryter bör man begagna lagstiftningen som ett redskap för att styra utvecklingen i rätt riktning. Endast genom att se de olika instanserna i ett sammanhang kan man få ett grepp om problem med långa handläggningstider och omständligt förfarande. Man bör målmedvetet inrikta sig på att skjuta tyngpunkten i systemet ned mot första instans samt förenkla förfarandet och motverka onödig byråkrati. Man måste bl. a. tänka på att både kritik mot myndigheterna och förekomsten av onödig byråkrati är starkt negativa faktorer för personalen inom all offentlig förvaltning. Ett viktigt led i reformarbetet bör vara en utbyggd FL, med förenkling och effektivisering som ett av huvudsyftena. Man bör noga beakta sambanden med besvärsprocessen och med speciallagstiftningen.

Detta resonemang skall utvecklas närmare i följande avsnitt. Som utgångspunkt bör ytterligare ett par mera allmänna synpunkter anföras.

FRU konstaterar till en början att attityden till frågan om byråkrati och förfarandelagstiftning har ändrats väsentligt. I ett tidigare skede var det en utbredd uppfattning att en sådan lagstiftning mest skulle försvåra myndigheternas arbete. Till denna inställning bidrog otvivelaktigt utformningen av besvärssakkunnigas förslag 1964. I dag är emellertid en av drivkrafterna bakom lagstiftningsarbetet att en allsidigt politiskt sammansatt kommitté har i full enighet pekat på förfarandelagstiftning som ett bra medel bland andra för att bl. a. minska byråkratiseringens nackdelar.

Även om man ser förenkling och effektivisering som ett huvudsyfte med en reviderad FL, måste man emellertid hålla fast vid att det inte kan vara det enda syftet. Som FRU har framhållit i det föregående måste även ett

gott rättsskydd och väl fungerande kontakter mellan myndigheter och enskilda uppfattas som lika viktiga motiv. För att anknyta till tilläggsdirektiven kan det bli fråga om ambitionshöjningar på vissa punkter som måste kompenseras med besparingar på andra punkter.

FRU kommer att eftersträva ett slutresultat där olika reformer i FL "väger upp" varandra kostnadsmässigt. Det är emellertid svårt att göra kostnadsbedömningar då det gäller lagstiftning av denna typ. Det måste också betonas att man inte kan betrakta FL isolerad. Den måste ses som ett led i det administrativa rättsskyddssystemet. Om man t. ex. skjuter tyngdpunkten nedåt i förvaltningsförfarandets instanskedja, kan man åstadkomma besparingar i högre instans som man måste ta hänsyn till då man diskuterar FL.

FRU vill belysa det sagda med två exempel. Man kan minska förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda genom att i viss utsträckning ersätta besvärsprocess med omprövning hos beslutsinstansen. Om man finner att detta är ändamålsenligt med hänsyn till kostnaderna i stort, kan inte ett förslag till regler i FL om omprövning räknas som en "minuspost" vid bedömningen av FL, trots att det medför merarbete för beslutsmyndigheterna. På samma sätt måste man se på kostnaderna för bättre service och utredning i första instans. Mot dem måste man väga effekterna hos besvärsinstanerna i form av att antalet överklaganden av missnöjda parter minskar och att handläggningen av de besvärsmål, som ändå kommer in, blir enklare genom att ärendena har blivit bättre utredda från början. I båda dessa exempel står det också klart att slutresultatet inte heller för beslutsmyndigheterna behöver blir merarbete, eftersom de slipper arbete med förklaringar i besvärsmål etc.

Det bör tilläggas att en "omfördelning av kostnader" inte bör ske på sådant sätt, att staten gör besparingar i besvärsinstanserna genom att vältra över kostnader på kommunala myndigheter i första instans eller på enskilda. Enligt 1980 års tilläggsdirektiv skall, som redan har nämnts, hänsyn tas även till kostnaderna för kommuner och enskilda.

7.5 Inriktning på första instans

Det administrativa rättsskyddet är summan av en rad olika faktorer. Vissa har till syfte att *förebygga* felaktiga beslut och skapa bästa möjliga garantier för goda resultat redan i första instansen. Till den gruppen hör FL. Andra faktorer syftar till att *reparera* fel som har uppkommit. Hit hör främst möjligheterna att genom överklagande få ändring i beslut och att få ersättning för skada som har uppkommit genom felaktig myndighetsutövning.

Den första typen av faktorer är den viktigaste för både de enskilda och det allmänna. Strävan måste vara att frågor klaras ut så enkelt som möjligt och på en gång, utan överklagande och alldeles bestämt utan att frågor om skadestånd eller disciplinärförfarande uppkommer. Man sparar tid, pengar och arbete om ett ärende blir slutligt avgjort i den första instansen. Närheten till parterna och problemen kan också på många områden vara en tillgång då det gäller att fatta ett sakligt riktigt beslut i det enskilda

fallet. Som levnandsnivåundersökningarna har visat är vidare besvärsvägen svårframkomlig för många människor.

Reformarbetet rörande det administrativa rättsskyddet har emellertid inte varit inriktat på den första instansen i förfarandet. Det har främst avsett den andra typen av faktorer och överhuvudtaget mest frågor med anknytning till domstolar och andra överinstanser. Framför allt har vi genom olika reformer 1971–79 fått en organisation för administrativ besvärsprövning som torde vara unik internationellt sett: Allmänna förvaltningsdomstolar i tre instanser samt specialdomstolar på vissa områden, främst den allmänna försäkringens.

Reformarbetet uppvisar inga satsningar av ens tillnärmelsevis samma format i fråga om rättsskyddet i första instans. Belysande är resultaten av det trettioåriga arbetet med allmänna förfarande- och besvärsregler för förvaltningen. Det utmynnade i en omfattande domstolsorganisation och en väl utvecklad förvaltningsprocesslag. För första instansens del blev utbytet endast den mycket korta FL, och i den gäller dessutom flera bestämmelser överklagande.

Denna inriktning av reformarbetet är egentligen anmärkningsvärd, eftersom statsmakterna hela tiden har strukit under att det viktigaste är att få riktiga avgöranden redan i första instans. Riksdagens initiativ 1942 hade förvaltningsförfarandet i dess helhet i sikte. I överensstämmelse härmed talade både 1944 års utredningsuppdrag och 1946 års betänkande om "förfarandet hos förvaltningsmyndigheter". De ursprungliga direktiven för besvärssakkunniga strök bl. a. under rationaliseringssynpunkter. Tilläggsdirektiven 1958 förde åter in första instans i bilden, sedan de sakkunnigas majoritet i 1955 års principbetänkande hade velat begränsa sig till besvärsförfarandet. Av intresse är att notera den iögonenfallande parallellen mellan debatten om "krångel-Sverige" på 1940-talet och de åtgärder som den ledde till, bl. a. tillsättandet av besvärssakkunniga, samt byråkratidebatten på 1970-talet och de åtgärder som den har lett till, bl. a. tillsättandet av FRU. Levnadsnivåundersökningarnas uppgifter om människors bristande förmåga att hävda sig mot myndigheter har inte passerat utan uppmärksamhet i den allmänna debatten, men de har hittills inte påverkat det förvaltningsrättsliga lagstiftningsarbetet.

Det "överinstanstänkande" som har dominerat under många år har medfört nackdelar av olika slag. Det är inte bara så att inriktningen på besvärsförfarandet har lett till en omfattande och kostsam domstolsorganisation, med vissa problem i fråga om handläggningstider och målbalanser samt en omotiverat långdragen process för en mängd småärenden. Förvaltningsdomstolarna har givetvis inneburit en förstärkning av rättssäkerheten för de enskilda och kan därför anses värda sitt pris, även om vissa reformer framstår som motiverade inom systemets ram. Väsentligt är emellertid att komma ihåg att hela byråkratikritiken har sin rot i att första instansen, närmast människorna, har kommit i bakgrunden vid reformarbetet. Det kanske bästa exemplet på hur nackdelar har uppkommit genom att tyngdpunkten har lagts i överinstans ger den omfattande och kostnadsdrivande detaljregleringen av den kommunala förvaltningen genom olika statliga myndigheters föreskrifter, anvisningar och liknande.

Mot denna bakgrund finns det starka skäl för att nu ägna särskild upp-

märksamhet åt första instans. Vad man framför allt har anledning att överväga är möjligheterna till reformer som kan leda till ökad effektivitet inom förvaltningsförfarandet i stort. Det är då nödvändigt att bl. a. beakta sambandet mellan de olika instanserna.

FRU är medveten om att det i dag liksom tidigare är frågor på domstolarnas område som står i förgrunden för intresset. De mest akuta problemen föreligger på skatte- och socialförsäkringsområdena, i länsrätterna och försäkringsrätterna. Det ligger inte inom FRUs uppdrag att gå in på dessa frågor. FRU anmärker endast att det torde vara allmänt erkänt att brister i första instans är en bidragande orsak, särskilt på skatteområdet. Det väsentliga här är emellertid att belysa hur FL och beslutsmyndigheterna i första instans kan och bör begagnas som medel för att komma till rätta med och framför allt förebygga sådana problem som föreligger i dag.

Det är inte längre möjligt att göra punktinsater med nya resurser för att avhjälpa stora ärendebalanser och långa handläggningstider. Man måste på ett annat sätt än tidigare söka lösningar genom att angripa grundläggande faktorer. Till de redskap som då står till statsmakternas förfogande hör lagstiftningen, inte bara den materiella för olika sakområden utan också den om förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess.

Då man ser på problem vid förvaltningsdomstolarna, måste man beakta att det normalt också finns en myndighet som har fattat det grundläggande beslut som är utgångspunkten för en besvärsprocess. På de flesta områden ställer samhället *fyra myndighetsnivåer, däribland tre allmänna domstolsinstanser,* till de enskildas förfogande. Det måste slås fast att denna ordning inte är någon självklarhet. Det är inte bara så att det torde saknas motsvarigheter i andra länder. Det finns inte heller någon inhemsk tradition från tiden före 1971 års förvaltningsrättsreform.

Längst hävd har "fyrinstanssystemet" på skatteområdet, det i särklass tyngsta i alla instanser. I dag utgör skattemålen ca 80 % av de inkommande besvärsmålen i länsrätterna, ca 65 % i kammarrätterna och ca 60 % i regeringsrätten. Vid 1970-talets ingång fanns på detta område taxeringsnämnderna, prövningsnämnderna och kammarrätten i Stockholm samt regeringsrätten, där vissa regler om prövningstillstånd gällde sedan ett tiotal år. Numera har genom RS-reformen satsats betydande resurser på en förbättring av taxeringsförfarandet och genom länsrättsreformen införts en domstol även som första besvärsinstans i stället för prövningsnämnderna. Trots dessa insatser föreligger stora problem just på skatteområdet.

Oavsett det ekonomiska läget finns det enligt FRUs mening goda skäl att ifrågasätta vissa reformer i fråga om "fyrinstanssystemet". Särskilt är det angeläget att se till att det inte blir onödigt dyrt och tungrott genom att domstolarna får ägna för mycket tid åt för små frågor. För det allmänna tenderar kostnaderna att bli för höga samtidigt som långa handläggningstider har blivit en besvärande avigsida för de enskilda. Det kan för den vanlige medborgaren te sig oförklarligt att t. ex. ett vardagligt skattemål skall ta så lång tid att få slutligt avgjort, särskilt som han vanligen bara får ganska summariska besked från motparten och domstolarna.

Enligt FRUs bedömning är det omöjligt att komma ifrån dessa nackdelar utan att ta lagstiftningen till hjälp. Både dryga kostnader och långa handläggningstider hör ofrånkomligt samman med "fyrinstanssystemet". Om

de skall kunna begränsas, är det nödvändigt att *genom lagstiftningsåtgärder skjuta tyngdpunkten nedåt i instanskedjan och förenkla själva förfarandet.* Därvid måste även den första, beslutande myndigheten beaktas.

FRU vill erinra om att förvaltningen i första instans – samtidigt som den kommit i bakgrunden vid reformarbetet i fråga om rättsskyddet – har genomgått stora förändringar under senare år. På de viktigaste områdena har den, väsentligen av samhälleliga effektivitetsskäl, getts avsevärt ökade resurser. Särskilt kan man peka på RS-reformen, som bl. a. innebar en upprustning av taxeringsnämnderna och de lokala skattemyndigheterna, och på de båda kommunindelningsreformerna, som minskade antalet kommuner från omkring 2 500 till 279. Vad som krävs i dag är att man följer upp och drar konsekvenserna av dessa reformer även på rättsskyddsområdet.

Det ligger nära till hands att dra en parallell med strävan att avveckla statlig kontroll av den kommunala verksamheten. Ett huvudmotiv för denna strävan är att kommunerna har fått större administrativa resurser och egen kompetens i övrigt. Det har därför ansetts naturligt att lägga ett större ansvar på kommunerna och minska statsuppsikten. Samma synsätt kan anläggas då det gäller det administrativa rättsskyddet. Motsatsen har emellertid blivit fallet. Stora resurser har satsats på besvärsprövningen samtidigt som beslutsmyndigheterna i första instans har getts större möjligheter att bl. a. bära ansvar för ärendehandläggning.

Det framstår som alldeles tydligt för FRU att man i dag redan av besparingsskäl bör inrikta sig på att minska besvärsinstansernas arbetsbörda och förbättra garantierna för en säker ärendehandläggning i första instans. Det är här FL kommer in i bilden. Givetvis skall man inte överskatta den betydelse som förfarandelagstiftningen ensam kan ha i detta sammanhang, men den utgör ett värdefullt komplement till andra reformer som har genomförts eller kan övervägas. Att se över och utveckla FL är inte den enda åtgärd som bör vidtas med sikte på första instans enligt FRUs uppfattning. Innan FRU går in på att diskutera andra åtgärder, skall FRU något närmare beröra frågorna om förhållandet mellan FL samt besvärsprocessen och speciallagstiftningen.

7.6 FL och besvärsprocessen

FL är tillämplig på förfarandet inte bara i första instans utan också hos andra besvärsmyndigheter än förvaltningsdomstolar. I den följande diskussionen tänker FRU i första hand på de allmänna förvaltningsdomstolarna. Mellan dem och beslutsmyndigheterna föreligger viktiga tekniska samband både genom olika regler i FL, t. ex. de om besvärsrätt och besvärshänvisning, och genom åtskilliga frågor som behandlades i förarbetena men uteslöts vid lagens tillkomst, t. ex. de om omprövning av beslut och om besluts överklagbarhet. Även då det gäller "rena" förfarandefrågor finns det anledning att se på instanserna samtidigt, dvs. beakta både FL och förvaltningsprocesslagen.

En del av de åtgärder, som kan övervägas för att lätta förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda, faller väsentligen utanför FRUs uppdrag. Som exempel

kan nämnas möjligheterna att införa fastställelseprocess i skattefrågor för att undvika årligen återkommande besvärsmål av samma innehåll samt att pröva något slags motsvarighet till den s. k. småmålslagen vid de allmänna domstolarna. Andra möjliga åtgärder berör mera direkt första instans och därmed FL. I det följande skall FRU helt kort belysa vilka slags frågor som kan komma in i bilden. FRU begränsar sig till tre områden: besvärsreglerna, arbetsfördelningen mellan instanserna och förfarandet.

I fråga om besvärsrätten kan i huvudsak två reformlinjer prövas om man vill begränsa förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda. Man kan strama åt de grundläggande reglerna och göra vissa avsteg från den traditionella generositeten i detta hänseende. Om man inte vill det – eller om begränsningarna vägs upp av vidgad besvärsrätt på vissa punkter – kan man i stället införa vissa regler om prövningstillstånd i kammarrätt. För hovrätterna har sådana regler redan införts genom småmålslagen.

Även då det gäller besluts överklagbarhet bör man naturligtvis överväga om de nuvarande principerna bör stramas åt för att utesluta besvärsmål utan verkligt vägande rättsskyddsintressen. Man kan emellertid också överväga att utvidga överklagbarheten, närmast till att gälla även principbeslut. Oavsett de sakliga skälen i övrigt kan en sådan reform tänkas innebära en besparing totalt sett, genom att man kan minska arbetet med tillämpningsbeslut i enskilda fall. En praktiskt viktig fråga är överhuvudtaget om man kan åstadkomma en enkel och snabb handläggning av sådana besvärsmål som förekommer i större mängd och gäller en och samma principfråga. Bestämmelser i FL om principbeslut och normbeslut kan fylla en funktion i detta sammanhang, kanske även reglerna om beslutsmotivering. Resonemanget leder i sin förlängning fram till den förut angivna möjligheten att införa fastställelseprocess t. ex. i skattemål.

Utan att ännu ha tagit ställning till dessa besvärsfrågor vill FRU allmänt ge uttryck för grundinställningen, att man bör vara generös i fråga om både besvärsrätt och överklagbarhet även i framtiden. Åtstramningar bör i första hand övervägas genom regler som begränsar rätten att fullfölja besvär i överinstans eller som punktvis skär av överklagbarheten.

En annan väg att avlasta förvaltningsdomstolarna är att öka möjligheterna att avgöra ärenden i första instans. Man kan t. ex. på skatteområdet pröva i vad mån det går att överlämna ärenden eller arbetsmoment från domstolarna till taxeringsnämnderna eller de lokala skattemyndigheterna, eventuellt till taxeringsintendenterna. Inom FL kan man bl. a. överväga nya regler om rättelse och omprövning. I nära samband därmed står frågan om besvär bör kunna ges in till beslutsmyndigheten i stället för till besvärsmyndigheten. Ett väl fungerande omprövningsinstitut kan spara arbete i högre instans även genom att förfarandet kan förenklas, t. ex. genom minskad kommunicering. På det kommunala området skulle man kunna överväga regler om "rekurs", framför allt i ärenden som har avgjorts efter delegation. I första hand skulle ärendet, om parten är missnöjd, hänskjutas till vederbörande nämnd för prövning och först därefter skulle besvärsförfarande komma i fråga.

Arbetsfördelningen mellan instanserna är överhuvudtaget en viktig fråga. Den har övervägts noga beträffande förvaltningsdomstolarna inbördes, men beslutsmyndigheterna har inte på allvar förts in i diskussionen.

Då man ser på förfarandet kommer bl. a. FLs regler om remisser, aktinsyn, kommunicering, muntlighet och beslutsmotivering in i bilden. De rent *tekniska* sambanden mellan besluts- och besvärsmyndigheterna är inte lika påtagliga då det gäller dessa frågor som beträffande dem som har berörts förut. Vad saken gäller här är främst om det är *ändamålsenligt* att utveckla förfarandena i första instans och i besvärsinstans på likartat sätt eller oberoende av varandra. FRU menar att man även på detta område kan vinna på att anlägga en samlad syn, även om utgångspunkten enligt direktiven är – och även enligt FRUs åsikt bör vara – att regleringen skall ske i olika lagar. FRU vill peka på två frågeställningar av stor praktisk betydelse.

Levnadsnivåundersökningarnas uppgifter om människors oförmåga att ta till vara sin rätt leder till frågan, om man har lagt alltför stor vikt vid de formella rättssäkerhetsgarantierna av typen överklagande, kommunicering etc. Det finns i vart fall goda skäl för att nu rikta intresset mera mot muntlighet, vägledning och liknande. Detta kan, i förening med den allmänna strävan efter ett enklare förfarande hos myndigheterna, leda till en ökad skillnad gentemot förvaltningsdomstolarnas regelsystem.

Den andra frågeställningen rör just skillnaden mellan första instans och förvaltningsdomstol. Både länsrätternas och försäkringsrätternas aktuella problem förklaras ofta med tvånget att övergå till handläggning i domstolsmässiga former. Oavsett hur det förhåller sig med det – på avgörande punkter torde i huvudsak detsamma gälla vare sig förvaltningsprocesslagen är tillämplig eller inte – kan det enligt FRUs mening starkt ifrågasättas om det är riktigt att göra en skarp skillnad i praktiken mellan handläggning hos en förvaltningsmyndighet och hos en förvaltningsdomstol. Särskilt som många besvärsmål rör skäligen enkla saker är det naturligt med en mjuk övergång.

Det ligger inte inom FRUs uppdrag att gå närmare in på förfarandet i förvaltningsdomstolarna. Mot bakgrunden, att FRUs arbete kan förutses leda till större skillnader än i dag mellan förfarandena hos beslutsmyndigheter och förvaltningsdomstolar, kan FRU emellertid inte underlåta att peka på själva problemet. Det framstår som i hög grad rimligt att låta förfarandet i den första domstolsinstansen utgöra en mellanform mellan förfarandet enligt FL och den fullt utvecklade förvaltningsprocessen i högre instans. I vart fall om statsmakterna ser något fog för påståendet, att dagens problem hänger samman med skillnader mellan förfarandet enligt förvaltningsprocesslagen och hos beslutsmyndigheterna, syns det vara motiverat att överväga reformer inte bara inom FL. Man kan införa ett särskilt, enklare förfarande för mindre besvärsmål i allmänhet eller begränsa sig till mindre ingripande men ändå praktiskt betydelsefulla reformer, t. ex. att underlåta kommunicering med taxeringsintendent i enklare skattemål.

Med det anförda har FRU velat belysa vikten av att se ett samband mellan FL och reformarbetet i fråga om förvaltningsrättskipningen. Man kan därigenom bl. a. tillgodose sådana kostnads- och effektivitetssynpunkter som framhålls i 1980 års tilläggsdirektiv. Med FRUs synsätt främjar man också de enskildas rättsskydd. Både för effektiviteten och för rättsskyddet är det emellertid nödvändigt att bygga ut FL så att den ger bättre garantier för en säker handläggning i första instans. Man kan inte inrikta sig enbart på att begränsa prövningen och förenkla förfarandet i förvaltningsdom-

stolarna. Man måste också bl. a. såvitt möjligt garantera att inte brister i första instans på nytt skapar problem för förvaltningsdomstolarna. FRUs uppfattning kan sammanfattas så att *en bättre förfarandelagstiftning för första instans är en nödvändig bas för reformer inom förvaltningsrättskipningen.*

FRU vill särskilt framhålla att i stort sett ingenting av det som har diskuterats här – utom överflyttning av vissa arbetsuppgifter från domstolarna – kan med fog sägas kosta pengar i första instans. Vad det är fråga om är väsentligen att dels verka för förenklingar i förfarandet och dels lägga en ökad vikt vid det ansvar som myndigheterna redan har för en säker och korrekt handläggning som utmynnar i riktiga beslut.

7.7 FL och speciallagstiftningen

Förhållandet mellan FL och den speciella lagstiftningen för olika förvaltningsområden är en grundläggande fråga som har betydelse på flera sätt. FRU skjuter tills vidare åt sidan de mera tekniska aspekterna och även principdiskussionen om värdet av enhetlighet och generella normer i motsats till behovet av speciella regler som anpassas till skilda fackområdens särskilda krav. I stället vill FRU direkt knyta an till och fullfölja resonemanget i det föregående.

Det måste enligt FRUs uppfattning konstateras att sådana effektivitetsvinster, som FRU har talat om i det föregående, som regel förutsätter ändringar i speciallagstiftningen. Man måste säkert i första hand gå in på de tunga sakområdena, om man skall kunna uppnå praktiska resultat på kort sikt. En sådan förskjutning nedåt av tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet, som FRU har förordat, måste t. ex. börja med en reformering av taxeringsförfarandet och skatteprocessen. Utan att gå in på några närmare bedömningar vill FRU därför notera som positivt utifrån sitt synsätt både att en förstärkning av taxeringsförfarandet har eftersträvats genom RS-reformen och att en allmän översyn av skatteprocessen har förutskickats.

Samtidigt måste det också uppmärksammas att reformarbetet på förvaltningens sakområden kan medföra problem utifrån FRUs synsätt. Själva grundtanken med ett samlat grepp och en helhetssyn får inte gå förlorad. Det kan enligt FRUs mening utan vidare konstateras att fördelar hade stått att vinna, inte minst från effektivitets- och kostnadssynpunkter, genom en samordning av sådana initiativ som RS-reformen, länsrättsreformen och översynerna av FL och skatteprocessen. Genom en samlad avvägning av olika reformer, med beaktande av "fyrinstanssystemet" i dess helhet, hade man kunnat förutse och åtminstone delvis undgå vissa problem och bättre säkerställa en riktig utveckling av systemet i stort.

Det är angeläget för FRU att understryka att reformarbete på speciella sakområden såvitt möjligt bör samordnas med den allmänna förfarandelagstiftningen. Vad det ytterst gäller är att åstadkomma bästa möjliga avvägning mellan fördelar på kort och på lång sikt, för särskilda fackområden och för systemet i dess helhet.

Det ligger i sakens natur att ett läge med knappa resurser och krav på besparingar och ökad effektivitet leder till ett starkare hävdande av olika

fackområdens speciella behov och synpunkter. Det är naturligt att varje myndighet främst ser till sitt område och betraktar önskemål om samordning, helhetssyn etc. med skepsis. I vissa fall kan säkert speciella anordningar ge vinster på kort sikt. För samhället är emellertid utvecklingen i stort och på längre sikt det väsentligaste. Dessa förhållanden måste beaktas då man i dag resonerar om förhållandet mellan FL och speciallagstiftningen. Man måste också tänka på att en splittring och specialisering av lagstiftningen innebär svårigheter för personalen på förvaltningens olika områden. Ett visst mått av enhetlighet har en klart positiv betydelse från personalsynpunkt.

Det finns enligt FRUs uppfattning ingen anledning att gå ifrån de nu gällande principerna. FL bör sålunda även i framtiden innehålla grundläggande regler som i princip kan tillämpas på alla förvaltningsområden. I den mån avvikelser anses nödvändiga på ett speciellt arbetsfält, får de tas in i den särskilda lagstiftning som gäller där. Strävan bör som hittills vara att undantagen från de allmänna reglerna i FL skall vara så få som möjligt. FRU är emellertid givetvis medveten om att det även i framtiden kommer att finnas ett behov av handläggningsregler vid sidan av FL. Särskilt kommer det att gälla på de tunga sakområdena såsom skatteväsendet och den allmänna försäkringen.

Om FL görs mera fullständig och systematisk kommer emellertid en väsentlig skillnad att inträda i praktiken. FL kommer att på ett annat sätt än nu bli en grundläggande lag om förvaltningsförfarandet. Den kommer att spela en större roll i det praktiska förvaltningsarbetet. Detta är också angeläget för att lagen skall fylla den positiva funktion som har skisserats i det föregående. Redan en utbyggd FL, som väsentligen innebär att oskrivna normer kodifieras och att speciella regler görs generella, skulle vara av stort värde.

För tydlighets skull bör det upprepas att FL inte heller i framtiden bör innehålla mera detaljerade regler. Den bör inte tjäna som ett slags rättegångsbalk för förvaltningen utan endast ge grundläggande, allmänna regler som skall tillämpas i den mån inte annat har stadgats särskilt. Men genom en större fullständighet än den nuvarande FL kan den få större praktisk betydelse och genomslagskraft, t. ex. genom att på sikt frammana större enkelhet och enhetlighet och motverka speciella särregler, som i många fall åstadkommer onödigt krångel och merarbete för både myndigheterna och de enskilda.

Genom de preciseringar som har gjorts här blir det enligt FRUs mening onödigt att ta upp någon allmän principdiskussion om värdet av enhetlighet i motsats till behovet av särregler etc. FRU håller sig inom ramen för sina direktiv och nu gällande principer och har därutöver noterat, att det ibland kan vara ändamålsenligt att låta speciallagstiftningen gå före den allmänna förfarandelagstiftningen. Det väsentliga är att helheten beaktas och att en samordning kommer till stånd. I vart fall måste mera väsentliga reformer på tunga sakområden följas upp i efterhand inom FL. Om denna lag skall kunna fylla sitt syfte, bör den någorlunda fullständigt återspegla åtminstone de väsentliga rättsinstituten i förvaltningsförfarandet. För att ta ett enda exempel anser FRU det vara en brist att inte FL innehåller någon allmän bestämmelse om omprövning och rättelse av sakfel, då dessa institut har väsentlig aktualitet inom både skatteområdet och den allmänna försäkring-

ens område. Till detta kommer, som redan har anmärkts i det föregående, att bristande kännedom om de möjligheter till omprövning, som föreligger redan nu enligt allmänna principer, leder till åtskilliga besvärsmål i onödan.

Genom att låta speciallagstiftningen på olika områden gå åt var sitt håll, oberoende av den gemensamma grund som FL kan ge, kan man kanske ibland vinna fördelar på kort sikt. På längre sikt riskerar man emellertid markerade sektorsgränser inom förvaltningen som kan leda till onödig och stel byråkrati och motverka allmänna mål om flexibilitet, förnyelse genom omprövning, personalpolitisk utveckling och rörlighet etc. Man riskerar också att få nya problem i förvaltningsdomstolarna av den art som är aktuella i dag. Insikter om negativa effekter av denna art torde ha utgjort ett väsentligt motiv för byråkratiutredningens framställning om översyn av FL. Även förvaltningsutredningens påpekanden om bristande uppmärksamhet på de administrativa konsekvenserna av olika reformer bör beaktas i detta sammanhang. Allmänt kan man också konstatera att sektorsintressena är så starka, att önskemål om enhetlighet och samordning måste drivas med betydande kraft för att ha några utsikter till framgång.

7.8 FL och andra åtgärder för första instans

Eftersom FRU har så starkt understrukit betydelsen av att beakta första instansen i förvaltningsförfarandet, är det naturligt att avsluta den allmänna diskussionen med att helt kort se på vilka andra åtgärder som kan komma i fråga, utöver en utbyggd förfarandelagstiftning.

Bland faktorer som påverkar rättsskyddet i första instans kan särskilt nämnas – i nära anslutning till vad departementschefen uttalade i 1971 års proposition om FL – förutom sådana åtgärder som ryms inom FRUs uppdrag:

- organisationen av förvaltningen både i stort och i fråga om de enskilda myndigheterna,
- utformningen av de specialförfattningar som gäller för förvaltningens olika sakområden,
- offentlighetsprincipen, främst reglerna om allmänna handlingars offentlighet,
- reglerna om förvaltningspersonalens rättsställning, särskilt de om straffrättsligt och disciplinärt ansvar,
- utbildningen av förvaltningspersonalen på alla nivåer,
- tillsynen över förvaltningen, främst från rättsliga synpunkter men även i viss mån från effektivitetssynpunkter,
- rättshjälpen i vid mening, omfattande även förvaltningsmyndigheternas hjälp åt de enskilda i angelägenheter som berör dem.

Av dessa ämnen är de fyra första av allmän natur och kan föras åt sidan i detta sammanhang. Det första övervägs f. n. av förvaltningsutredningen. Det andra gäller kvaliteten i det löpande lagstiftningsarbetet. Offentlighetsprincipen, det tredje ämnet, har länge varit föremål för lagstiftningsarbete. Nya, mycket omfattande och detaljerade regler har införts och ytterligare övervägs för dataområdet. Även frågorna om personalens rättsställning och ansvar har getts ny reglering, och ytterligare utredningsarbete pågår.

Kvar att diskutera blir de tre sist nämnda ämnena. Om dem gäller att de i och för sig kan bli föremål för satsningar av betydelse både för förvaltningens effektivitet och för de enskildas rättsskydd.

Personalutbildningen har fått en allt större betydelse genom förvaltningens kraftiga expansion. I samma riktning verkar strävandena efter utvecklingsmöjligheter för olika personalkategorier och efter ökad flexibilitet inom förvaltningen.

Insatser på utbildningsområdet skulle enligt FRUs mening vara det bästa hjälpmedlet för att stärka förvaltningsförfarandet i första instans. Det gäller över hela fältet, från universitets- och högskoleutbildningen till de speciella personalpolitiska insatserna på olika verksamhetsfält och inom enskilda myndigheter. En aktiv personalutbildning är en förutsättning för en väl fungerande förvaltning, som samtidigt kan åstadkomma sakligt riktiga avgöranden och anpassas t. ex. till övergripande mål om effektivitet och rörlighet i ett resursknappt läge. Det är inte bara fråga om att förmedla speciella fackkunskaper och kännedom om gällande rättsregler. Av lika stor betydelse är att mera allmänt påverka attityderna till arbetsuppgifterna och de olika intressen som de aktualiserar.

FRU är givetvis medveten om att knappheten på resurser kan innebära ett hinder för en större satsning på personalutbildningens område. Det skulle också ligga utanför uppdraget att föra fram sådana förslag. FRU vill emellertid stryka under det angelägna i att redan inom ramen för det nuvarande utbudet av utbildning i olika former ge ett större utrymme åt allmänna förvaltningsfrågor av den typ, som handläggningsregler ger exempel på, liksom åt attitydpåverkande insatser. Särskilt är det viktigt att genom sådana åtgärder försöka komma ifrån markerade sektorsgränser inom förvaltningen och kategoriuppdelning inom förvaltningspersonalen.

En synpunkt, som är väsentlig för FRU att betona, är att en utvecklad, systematisk förfarandelagstiftning, som är utformad så att den kan förstås och tillämpas av alla handläggande tjänstemän, skulle utgöra ett gott hjälpmedel för personalutbildningen. Bl. a. från denna synpunkt har den nuvarande FL stora brister, genom att den är alltför ofullständig och osystematisk.

Tillsynen över förvaltningen är ett led i rättsskyddet som aldrig har blivit föremål för en samlad översyn och prövning. Vad som i detta sammanhang står i centrum är den rättsliga tillsynen och den del av effektivitetskontrollen som står i nära samband med den.

Man kan utan vidare konstatera att utvecklingen går i riktning mot att försvaga den tillsyn som är av intresse här. Man kan inte räkna med att vända denna utveckling. Vad beträffar JO har riksdagen slagit fast att prövning av klagomål skall vara det primära och att inspektionsverksamhet skall komma i andra hand. De centrala statliga myndigheter som har tillsynsuppgifter kan i och för sig tänkas ge ökat utrymme åt den expertinriktade fackkontrollen i framtiden. Det skulle kunna bli en följd av strävandena att koncentrera de centrala verkens arbete till ledningsfunktioner. Någon kontroll som inriktas på frågor av mera direkt intresse i detta sammanhang har man däremot ingen anledning att räkna med. Resonemanget gäller med minst samma styrka om länsstyrelserna, som har tillsynsuppgifter på en rad områden.

Särskilt utredningsarbete pågår dessutom i syfte att minska de statliga myndigheternas tillsyn över den kommunala verksamheten. Det är ett led i arbetet med att nedbringa den statliga styrningen på den kommunala sektorn. En starkare betoning av den rent rättsliga kontrollen skulle i och för sig inte strida mot de grundläggande tankarna. Det torde dock vara mest följdriktigt att i huvudsak lita på kommunerna och landstingskommunerna själva även i rättsliga avseenden. En förbättrad allmän förfarandelagstiftning skulle kunna ses som ett hjälpmedel för att förverkliga sådana intentioner.

FRU gör för sin egen del bedömningen att de utvecklingslinjer som har skisserats här får anses sakligt riktiga. Det finns ingen anledning att försöka motverka dem. Det skulle enligt FRUs mening vara fel att satsa större resurser på tillsyn över myndigheternas ärendehandläggning. Det skulle vara ett nytt uttryck för sådant "överinstanstänkande" som har fått spela en alltför stor roll under de gånga åren.

Samhällets rättshjälp har blivit föremål för en väsentlig utbyggnad under senare år. Just på förvaltningens område har den emellertid mindre betydelse än eljest. Det är främst rättshjälp genom offentligt biträde som här är av vikt. I övrigt gäller starka begränsningar som har motiverats med att myndigheterna själva har en utredningsplikt och en skyldighet att hjälpa de enskilda till rätta. Detta resonemang är enligt FRUs mening i princip riktigt. Man kan rentav fråga sig om det är praktiskt möjligt att ge rättshjälpen en större funktion på förvaltningens vardagsområden. Oavsett detta är det i vart fall inte önskvärt med en utveckling mot förfaranden med juridiskt biträde enligt de allmänna domstolarnas mönster i andra fall än de som täcks av reglerna om offentligt biträde. Tvärtom måste man motverka ytterligare formalisering och omständlighet. Samtidigt är det emellertid en angelägenhet av största vikt att de enskilda får den hjälp de behöver. En ofrånkomlig konsekvens blir att principerna om myndigheternas utrednings- och serviceplikt måste tillmätas mycket stor betydelse.

Slutsatsen av det förda resonemanget blir således att en utbyggd förfarandelagstiftning samt insatser i fråga om personalutbildningen är vad man främst bör inrikta sig på i dag om man vill stärka förvaltningsförfarandet i första instans.

7.9 Konturerna av en ny förvaltningslag

FRU vill också i korthet beröra några av de mera väsentliga frågor av teknisk natur som möter i arbetet med en utbyggd förfarandelagstiftning.

Till en början vill FRU ta upp frågan om *FL och andra allmänna föreskrifter för förvaltningen.* Som FRU redan har uttalat i det föregående bör generella bestämmelser för förvaltningen så långt som möjligt föras samman i en lag. Det blir en uppgift för det fortsatta arbetet att inventera förekomsten av sådana föreskrifter som möjligen bör föras över till FL. I huvudsak blir det fråga om olika av regeringen utfärdade föreskrifter, som skulle ges ökad tyngd genom att tas in i FL, men även bestämmelser i andra lagar kan vara av intresse. Ett exempel ger reglerna om registrering av handlingar m. m. i sekretesslagen, som dock har utfärdats så nyligen att det kan anses tveksamt om ändringar i den bör aktualiseras.

Bland författningar som kommer i blickfältet i detta sammanhang märks allmänna verksstadgan. Den innehåller en rad föreskrifter av intern myndighetskaraktär som inte lär finna en naturlig plats i FL. Den upptar emellertid också vissa bestämmelser av mera principiell innebörd. Man kan peka på vissa moment i 2–4 §§ om myndighetens uppgifter, t. ex. de om skyldighet att ta initiativ i förhållande till regeringen, om samarbete mellan myndigheter och om strävan efter decentralisering, minskad statskontroll av kommuner och landstingskommuner samt förenklingar som kan underlätta enskildas kontakter med myndigheter. Även föreskriften om uppgifter till JK om ärendebalanser är av intresse, eftersom ett särskilt syfte med en reviderad FL enligt direktiven skall vara att verka för kortare handläggningstider. Vidare kan man peka på bestämmelserna i 6 § om effektivitet i handläggningen och om att ärende inte bör handläggas av mera kvalificerad personal än dess beskaffenhet kräver samt på föreskrifterna i 11 § om dokumentation av beslut. Det bör övervägas om inte åtminstone vissa bestämmelser av denna typ bör föras in i FL och därmed ges högre dignitet och generell räckvidd. Särskilda frågor uppkommer naturligtvis då det gäller att utforma regler som skall gälla även för kommunal förvaltning.

En annan författning som måste beaktas i detta sammanhang är serviceförordningen. Redan i detta betänkande föreslår FRU att vissa grundläggande serviceregler skall tas in i FL. Som ytterligare exempel på författningar som i vart fall inte kan helt förbigås vill FRU peka på vissa som har samband med förhållandet mellan stat och kommun. Den s. k. begränsningskungörelsen (1970:641, ändrad senast 1980:388) avser att motverka föreskrifter och andra åtgärder av statliga myndigheter som medför kostnader inom den kommunala förvaltningen. Genom förordningen (1981:305) om översyn av statliga myndigheters föreskrifter, anvisningar och råd har regeringen föreskrivit en allmän översyn av denna normgivning. Syftet är att minska den statliga tillsynen och detaljkontrollen över den kommunala förvaltningen. I den mån FL kommer att innehålla bestämmelser om normgivning och normbeslut av myndigheter – och för det finns det goda skäl – bör man beakta även författningar av denna typ.

Med det nu anförda kommer FRU naturligt in på den i direktiven angivna möjligheten att *komplettera FL med en förordning* som tar upp mera detaljbetonade föreskrifter. Det bör anmärkas att sådana föreskrifter endast kommer att bli gällande för den statliga men inte för den kommunala förvaltningen. Detta ligger i linje med strävan att minska den statliga detaljkontrollen över kommuner och landstingskommuner.

FRU ser en fördel med att samla olika, nu på skilda författningar spridda föreskrifter till en förordning som knyts till FL. Den möjligheten kommer att prövas vidare i det fortsatta arbetet. Det som blir kvar av serviceförordningen och liknande författningar, sedan det principiellt betydelsefulla har tagits in i FL, kan eventuellt samlas i en gemensam förordning. Den kan måhända också ersätta t. ex. begränsningskungörelsen, om den inte beaktas i själva FL. Däremot är FRU tveksam till att utveckla FLs "egna" regler i detaljbestämmelser för de statliga myndigheterna.

FRU övergår till *tillämpningsområdet för FL*. Här vill FRU peka på två frågor som bör övervägas. Från den nuvarande lagens tillämpning undantas bl. a. den del av den kommunala förvaltningen där besluten överklagas

genom kommunalbesvär. Eftersom denna sektor har fått en växande betydelse kan undantaget diskuteras, i vart fall då det gäller vissa ärenden som mera direkt berör enskilda personer. Med den utformning av FL som FRU förutsätter bör något principiellt hinder inte föreligga mot att låta lagen bli tillämplig inom även denna sektor. Frågan får i det kommande arbetet tas upp med företrädare för den kommunala förvaltningen.

En annan fråga om tillämpningsområdet, som bör övervägas, är om vissa allmänna organ i privaträttsliga former bör omfattas av en del bestämmelser i FL, t. ex. om service eller allmänna målsättningar. Organisationsmönstret inom förvaltningen är numera så växlingsrikt att det kan finnas skäl att göra en viss utblick.

I fråga om *lagens omfattning* vill FRU ange som ett allmänt riktmärke, att den i vart fall inte bör bli större än förvaltningsprocesslagen eller den norska forvaltningsloven (se bil. 3). Detta bör såvitt FRU nu kan bedöma vara tekniskt möjligt. Det enda frågekomplex som FRU är inställd på att föreslå reglerat i annan ordning – antingen i en särskild lag eller i förvaltningsprocesslagen – är de extraordinära rättsmedlen. En reglering utanför FL är motiverad redan därför att ämnet endast indirekt berör första instans. Tanken på en särskild servicelag är FRU benägen att avvisa, även om det till förmån för en sådan lag kan anföras att ämnet inte berör endast första instans. Frågan behandlas närmare i kapitel 8. En särskild lag om besvärsförfarandet enligt det finska mönstret ser FRU som en nödfallslösning. Den kan bli aktuell närmast om en avvägning av de olika intressen som gör sig gällande – parternas, förvaltningsdomstolarnas etc. – skulle leda till en reglering som inte passar in i FLs allmänna mönster. Ett alternativ, som möjligen kan övervägas i ett sådant läge, är att införa grundläggande regler om besvär i förvaltningsprocesslagen.

Beträffande lagens *disposition och systematik* vill FRU endast peka på några huvudfrågor.

Lagen får givetvis som nu inledas med bestämmelser om tillämpningsområde, vissa definitioner m. m. En viktig fråga gäller lagens räckvidd. FL gäller f. n. endast vid ärendehandläggning. Redan införandet av en allmän servicebestämmelse leder till att även myndigheternas arbete i övrigt får föras in i bilden. Tanken på att i FL samla generella bestämmelser om förvaltningsverksamhetens mål och bedrivande innebär att FL skulle vidgas till att gälla myndigheternas arbete i dess helhet. De egentliga bestämmelserna om ärendehandläggningen bör emellertid hållas isär från sådana mera allmänna föreskrifter. De bör också sannolikt även i framtiden vara uppdelade enligt den nuvarande principen i FL, dvs. vissa mera kvalificerade regler bör gälla vid myndighetsutövning mot enskilda.

Det nu anförda leder till att FL skulle få tre avdelningar i stället för de nuvarande två: En som gäller myndigheternas hela verksamhet, en som gäller ärendehandläggning i allmänhet och en som gäller myndighetsutövning mot enskilda.

De nuvarande bestämmelserna kommer att få omarbetas och utvecklas i vissa delar samt kompletteras med föreskrifter i nu oreglerade ämnen. FRU hänvisar utan upprepning till vad som har sagts om detta i det föregående. Viktiga önskemål bör vara att varje avdelning i lagen får en inte alltför stor omfattning och att systematiken blir fast och enkel. Detta leder

till att man får överväga att bryta ut vissa bestämmelser till särskilda avdelningar.

Man kan överväga att föra samman bestämmelser om beslut till en särskild avdelning. Det kan bli naturligt, om man reglerar omröstningsförfarandet hos myndigheterna i FL. Nya bestämmelser kan också komma att gälla normbeslut och besluts verkställbarhet. Redan i detta betänkande föreslår FRU nya bestämmelser om omprövning av beslut.

Besvärsfrågorna kan förutses kräva en särskild avdelning. Även från rent systematisk synpunkt skulle en sådan disposition vara fördelaktig.

Särskilda avdelningar om beslut och om besvär skulle medföra att vissa regler förs bort ur de båda avdelningar om ärendehandläggning som skulle svara mot den nuvarande FL. Det borde leda till att varje avdelning, trots utbyggnad med nya regler och utveckling av vissa nu gällande, kan få ett omfång som i vart fall inte väsentligt överskrider de båda nuvarandes.

En FL som skall syfta till att ge grundläggande regler på alla viktiga områden bör även innehålla bestämmelser om vite och andra tvångsmedel. Med hänsyn till att särskilt utredningsarbete pågår på detta område (viteskommittén, Ju 1979:01, även tvångsmedelsutredningen, Ju 1978:06) har FRU emellertid inte på detta stadium övervägt frågan närmare.

En fråga, som säkert kommer att aktualiseras i framtiden, är om FL bör innehålla vissa grundläggande regler om ADB. Frågan har redan tagits upp i remissyttranden över datalagstiftningskommitténs betänkande med förslag till kompletterande lagbestämmelser om ADB och offentlighetsprincipen. FRU gör för dagen den bedömningen att det finns ett praktiskt behov av sådana särskilda lagregler som föreslås i betänkandet, även om det i princip vore önskvärt med en samordning med andra lagregler. Det är dock sannolikt att FL i framtiden bör byggas ut med en avdelning som tar upp vissa bestämmelser om ADB i förvaltningen. Den frågan torde emellertid – om det nyssnämnda betänkandt leder till lagstiftning – inte komma att aktualiseras förrän efter det att FRU har slutfört sitt arbete.

7.10 Partiella reformer genom arbete etappvis

I enlighet med direktiven har FRU inriktat sig på att arbeta etappvis. Den första reformetappen bör enligt direktiven avse sådana frågor som inte kräver alltför lång tid att analysera och ta ställning till. FRU har beaktat detta men har också lagt till en annan synpunkt. Det har framstått som önskvärt att förslagen i den första etappen markerar den allmänna inriktning och profil som revisionen enligt FRUs mening bör ha. En sådan uppläggning, i förening med den redovisning av FRUs allmänna överväganden som ges i detta kapitel, kan vara till fördel vid remissbehandlingen och därmed för det fortsatta arbetet.

De förslag som läggs fram i detta betänkande åsyftar sammanfattningsvis att markera tre intressen: Service mot allmänheten, förenklingar i förfarandet och förskjutning av tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ned mot första instans. Vid den närmare utformningen av förslagen har FRU strävat efter att helt hålla sig inom ramen för den nuvarande systematiken. FRU har

sålunda bemödat sig om att passa in ändringsförslagen i de nuvarande paragraferna samt en ny 20 §.

I enlighet med det anförda föreslår FRU till en början (kap. 8) att bestämmelsen i 8 § FL om avhjälpande av brister i handlingar kompletteras med ett par allmänna regler om service gentemot allmänheten. FRU avvisar tanken på en särskild servicelag men anser i likhet med besvärssakkunniga, att vissa allmänna bestämmelser bör tas in i förfarandelagstiftningen. Man bör ta upp huvudinnehållet i serviceförordningen genom att ange, att myndighet skall ge allmänheten upplysningar och vägledning i frågor som rör dess verksamhetsområde, i den mån hinder inte möter av hänsyn till arbetets behöriga gång. Det bör också ges uttryck för att ärenden skall handläggas så skyndsamt som möjligt och så att ingen betungas i onödan. Den naturliga platsen för dessa föreskrifter är 8 § som redan innehåller en speciell servicebestämmelse. Eftersom upplysnings- och vägledningsplikten bör vara generell och inte begränsas till att gälla enbart vid ärendehandläggning, blir det nödvändigt att göra ett tillägg i 1 §.

Bland de särskilda bestämmelserna för ärenden om myndighetsutövning mot enskild föreslår FRU (kap. 9), att en regel om myndighets utredningsansvar förs in efter mönster från förvaltningsprocesslagen. Det har i skilda sammanhang – både i rättsfall och i litteraturen – påtalats som egendomligt, att gällande lagstiftning ger uttryck för att förvaltningsdomstolarna skulle ha en mera omfattande utredningsplikt än myndigheterna i första instans. Genom att föreslå en bestämmelse i detta ämne markerar FRU samtidigt serviceaspekten, de enskildas rättsskyddsanspråk och grundsynen att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandets instanskedja bör skjutas ned mot första instans. Bestämmelsen har placerats i 14 §. Den nuvarande 14 §, om aktinsyn, har flyttats över till avdelningen med allmänna bestämmelser, där den sakligt hör hemma till följd av 14 kap. 5 § sekretesslagen som den hänvisar till.

Genom ett tillägg och en jämkning i 16 § FL föreslår FRU vidare (kap. 10), att möjligheten och lämpligheten av muntligt förfarande markeras klarare. FRU kommer här in på ett frågekomplex av stor räckvidd som inte kan behandlas uttömmande i detta sammanhang. Det har emellertid framstått som så väsentligt utifrån FRUs allmänna synsätt, att det har synts ofrånkomligt att markera den allmänna inriktningen.

Genom en ändring av 12 § FL föreslås vidare (kap. 11) att frågan om verkan av felaktiga besvärshänvisningar blir löst. En part, som har rättat sig efter en besvärshänvisning, skall enligt förslaget vara bibehållen vid sin talerätt även om besvären kommer in för sent. Omgången med ansökan om återställande av försutten tid blir alltså inte behövlig. Förslaget på denna punkt markerar inriktningen på enklare förfaranden.

Ytterligare föreslår FRU (kap. 12) att 12 § ändras så att besvär skall ges in till beslutsmyndigheten och inte till besvärsmyndigheten. En sådan ordning, som förordades i både besvärssakkunnigas förslag 1964 och arbetsgruppens förslag 1968, skulle innebära en förenkling för såväl de enskilda som besvärsmyndigheterna. Omläggningen kommer inte att leda till några nackdelar för beslutsmyndigheterna som ändå måste ta befattning med besvärsärendena på något sätt. FRU tar i detta sammanhang också upp en fråga rörande den tidpunkt vid vilken en handling skall anses ha kommit in till myndighet. Ett tillägg föreslås i 7 § av innehåll, att handling som

ges in till kommunstyrelsen – alltså till kommunens centrala kansli – skall anses därigenom ha kommit även annan myndighet inom kommunen till handa. Förslaget innebär en förenkling för de enskilda och löser vissa praktiska problem i kommuner som tillämpar en ordning med central postöppning.

Slutligen föreslår FRU (kap. 13) att FL tillförs en ny bestämmelse i 20 § om omprövning av beslut. Det är inte möjligt att i detta sammanhang ta upp hela frågekomplexet om rättskraft och ändring av beslut. FRU begränsar sig till en regel som tar sikte på de fall där besvär anförs. Som FRU har framhållit i det föregående är det en olägenhet att särskilt förvaltningsdomstolarna i så stor utsträckning nödgas syssla med mindre besvärsmål. Det är angeläget att skjuta tyngdpunkten i förfarandet nedåt i instanskedjan genom att se till att ärenden så långt som möjligt blir slutligt avgjorda i första instans. Om det t. ex. genom besvärsskriften kommer fram nya omständigheter, som skulle ha påverkat avgörandet om de hade varit kända för myndigheten, är det mest rationellt att myndigheten själv ändrar sitt beslut. FRU föreslår en allmän regel att myndighet bör ompröva sitt beslut då besvär anförs. Ändring skall dock inte få ske till nackdel för klaganden eller annan part. Leder omprövningen till ändring i beslutet, skall besvären anses förfallna. I annat fall skall handlingen genast lämnas över till besvärsmyndigheten. Genom en regel om vad myndigheten bör göra – inte skall eller får – undgår man både praktiska komplikationer och missförståndet att ändringsbefogenheten skulle vara inskränkt till den angivna situationen.

FRU anmärker att det har varit förenat med tekniska komplikationer att åstadkomma reformer utan att bryta FLs ram och systematik. I vissa fall har olika alternativ vägts mot varandra och bedömts som ungefär likvärdiga. Ett exempel ger placeringen av regeln om aktinsyn sedan 14 § föreslagits slå fast utredningsansvaret. Principiellt riktigast är att flytta regeln till de allmänna bestämmelserna. Den lösning som har synts ligga närmast till hands är att placera den i 9 § och föra över tolkregeln till 8 § som ett sista stycke. Ett alternativ är att placera reglerna om utredningsansvar och om aktinsyn i samma paragraf bland de allmänna bestämmelserna. En tredje lösning är att låta regeln om aktinsyn finnas kvar bland de särskilda bestämmelserna och då föra in den i 15 § som ett första stycke före reglerna om kommunicering. Ingetdera alternativet är helt tillfredställande, men det ligger enligt FRUs mening ett särskilt värde i att tills vidare hålla fast vid FLs nuvarande ram.

FRU vill stryka under de svårigheter som har visat sig vara förenade med partiella reformer i FL. Det är tveksamt om man bör göra fler ändringar i FL innan man tar ställning till ett fullständigt förslag. Av de frågor som anges i direktiven är det närmast besluts verkställbarhet som möjligen skulle kunna tas upp i en partiell reform. Bestämmelserna skulle ha en naturlig plats i 13 §. I övrigt är det svårt att se praktiska möjligheter till etappreformer som inte är förenade med tekniska nackdelar.

Mot den nu angivna bakgrunden kommer FRU att i första hand inrikta sitt arbete på att skissera en ny FL enligt de riktlinjer som har angetts i detta kapitel. Under detta arbete kommer FRU att inhämta erfarenheter från den praktiska förvaltningsverksamheten, den kommunala likaväl som

den statliga. I den mån ytterligare förslag till delreformer framstår som möjliga att åstadkomma, kommer de givetvis att läggas fram. Huvudinriktningen av arbetet kommer emellertid att vara att åstadkomma ett principförslag till en ny lagstiftning, som efter remissbehandling kan bearbetas slutligt.

II Förslag till ändringar i FL

8 Servicebestämmelser

8.1 Utredningsuppdraget

Direktiven anger att de bestämmelser som föreslås bör "syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten". Det framhålls också att "möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet skall tillvaratas".

Enligt direktiven skall FRU pröva de uppslag till reformer som byråkratiutredningen förde fram i sin promemoria 1978 (se 1.4 och 4.2). Till de viktigaste punkterna hör att överväga om vissa av föreskrifterna i det då gällande servicecirkuläret för statsmyndigheterna kan föras in i FL och om lagen kan tillföras bestämmelser i syfte att åstadkomma ökad skyndsamhet och enkelhet i förvaltningsförfarandet.

FRU har i juni 1979 fått ett tilläggsuppdrag av regeringen att verkställa det utredningsarbete om bl. a. en särskild servicelag, som byråkratiutredningen förordade i sitt slutbetänkande (se bil. 2).

8.2 Gällande rätt

Man kan mena många olika saker då man talar om myndigheternas service gentemot allmänheten. Byråkratiutredningen gjorde för sin del följande precisering (SOU 1979:31 s. 18):

Med service avser vi i det följande hur myndigheterna i kontakterna med medborgarna fullgör sina arbetsuppgifter. Vi avser alltså inte det utbud av tjänster åt allmänheten som samhället tillhandahåller (t. ex. utbildning, sjukvård, olika bidrag).

Servicen omfattar bl. a. följande faktorer:

- *information* om myndighetens uppgifter, vilka regler som gäller och vart man vänder sig i olika frågor
- *tillgänglighet* för allmänheten, såväl i tid som i rum
- *hjälp* åt allmänheten, både när det gäller den formella handläggningen och i frågor som rör själva saken
- *bemötande* från myndighetens sida, dvs. villighet att upplysa, vägleda och hjälpa allmänheten samt sättet att göra det.

De krav som kan ställas på servicen kan i viss mån variera med hänsyn till den verksamhet som myndigheten bedriver. Så t. ex. kan man i vissa fall lägga större

vikt vid informationen, i andra fall vid tillgängligheten. Kraven kan också variera med hänsyn till om det är myndigheten som tar initiativet till kontakten eller om det är den enskilde som gör det.

Några lagregler av allmän räckvidd finns inte om den service som samhällsorganen skall ge medborgarna. I några författningar finns vissa allmänna bestämmelser i ämnet, men de gäller antingen bara speciella frågor eller också endast vissa delar av den offentliga förvaltningen. Sådana regler återfinns bl. a. i förfarandelagstiftningen. Både i den och i den materiella lagstiftningen finns dessutom åtskilliga regler av mer eller mindre uttalad servicekaraktär. De åtgärder som åläggs myndigheterna att utföra har ofta annat än enbart service som mål. Det har inte framstått som meningsfullt att skilja ut serviceinslagen från andra syften med reglerna.

En kort översikt över vissa bestämmelser av betydelse i detta sammanhang kan vara av värde som en allmän bakgrund. En närmare redogörelse för föreskrifter av mera påtaglig servicekaraktär skulle emellertid föra för långt.

Regeringsformen (RF) upptar bland de grundläggande fri- och rättigheterna särskilt informationsfriheten, som innebär en frihet att bl. a. inhämta och motta upplysningar (2 kap. 1 § andra punkten). Denna informationsfrihet kompletteras i tryckfrihetsförordningen (2 kap.) med en rätt för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Till tryckfrihetsförordningen anknyter i sin tur sekretesslagen (1980:100) som i 15 kap. 4 § innehåller en allmän bestämmelse om service mot allmänheten. Myndigheten skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som försvaras hos myndigheten, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, serviceförordningen, föreskriver att myndigheterna inom sina verksamhetsområden skall lämna upplysningar även om sådant som inte finns intaget i allmänna handlingar. Myndigheternas skyldigheter enligt förordningen skall fullgöras med största möjliga skyndsamhet.

Flera av bestämmelserna i FL har väsentlig betydelse för myndigheternas service gentemot allmänheten. Viktigast från denna synpunkt är de om komplettering av handlingar, om anlitande av tolk, om kommunicering, om rätt för parter att lämna uppgifter muntligen, om beslutsmotivering och om besvärshänvisning. Lagen gäller endast ärendehandläggning, alltså för tiden från ett ärendes anhängiggörande till dess avgörande. Lagen innehåller däremot inte några regler om myndigheternas allmänna informations- och serviceplikt gentemot allmänheten.

Även allmänna verksstadgan (1965:600) innehåller vissa föreskrifter av betydelse i detta sammanhang. Den anger bl. a. att myndigheten skall verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med myndigheten (4 §). Den föreskriver vidare att myndighets chef skall se till att särskilda anordningar vidtas i mån av behov för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorgan och andra intresserade att få upplysning om myndigheternas verksamhet (8 §). Det föreskrivs också att verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (6 §).

Även kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter

tillhörande statsförvaltningen, kommissionärskungörelsen, kan förtjäna att nämnas i detta sammanhang. De uppgifter som den avser har dock numera till stor del övertagits av myndigheterna själva. Förslag har lagts fram av statskontoret om att i huvudsak avskaffa kommissionärsverksamheten (rapport 1977:28).

Allmänna verksstadgan, serviceförordningen och kommissionärskungörelsen gäller endast för statliga myndigheter. Några allmänna bestämmelser om kommunala myndigheters serviceskyldighet finns inte utöver dem i sekretesslagen och FL som redan har nämnts. JO har dock uttalat som sin uppfattning att det tidigare gällande servicecirkuläret skulle ses som uttryck för allmänna grundsatser som skall tillämpas även inom den kommunala förvaltningen (se bl. a. JO 1968 s. 223). Kommunallagen innehåller, som förut nämnts (se 4.4) en bestämmelse som ålägger kommunstyrelsen ett ansvar för kommunens informationsverksamhet. I kommunallagen har nyligen införts en bestämmelse som ålägger styrelsen att verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med kommunen (3 kap. 1 § p. 7., jfr lydelsen av 4 § allmänna verkstadgan som redovisats ovan). Även den lagstiftning som gäller för olika kommunala verksamhetsgrenar innehåller föreskrifter av betydelse från servicesynpunkt. Det gäller t. ex. om byggnadsstadgan. Det är också vanligt att reglementen för kommunala organ, t. ex. för kommunstyrelsen, tar upp föreskrifter om information, service och tillgänglighet.

8.3 Nordisk rätt

8.3.1 *Norge*

I den norska forvaltningsloven (se bil. 3) finns en bestämmelse om att myndigheterna inom sitt område har en allmän vägledningsplikt (11 §). I enlighet med uttryckligt stöd i lagen har Kongen utfärdat särskilda föreskrifter om detta (se bil. 4). I dessa föreskrifter och i kommentarer till dem utfärdade i rundskrivelse av det norska Justits- og Politidepartementet tas upp bl. a. följande. Ändamålet med vägledningsplikten anges vara att ge parter och andra intresserade möjlighet att tillvarata sin rätt i bestämda frågor. Vägledningsplikten gäller också offentlig service- och affärsverksamhet och oavsett om ett ärende anhängiggjorts eller ej. Omfattningen av vägledningen får anpassas till myndigheternas situation och kapacitet. Ett prioriteringsresonemang får här föras i den mån vägledningen inte är obligatorisk. Det stryks under att en riktig vägledning på ett tidigt stadium kan vara av särskilt värde genom att göra det möjligt att spara resurser under den vidare handläggningen.

I anhängiga ärenden skall myndigheten själv värdera parternas behov av vägledning. Vid förfrågningar av enskild om rättigheter och skyldigheter i aktuella saker skall vägledning ges oavsett om något ärende har anhängiggjorts eller inte.

När sakens beskaffenhet och partens förhållande ger anledning till det skall myndigheten ge vägledning om dels gällande lagar, föreskrifter och praxis på området, dels regler om sakens behandling, framför allt om parts

rättigheter och skyldigheter enligt forvaltningsloven. Omständigheter som särskilt kan ha betydelse i det enskilda fallet bör om möjligt anges. Någon skyldighet för myndigheterna att hjälpa till med att sätta upp ansökningar osv. föreligger inte. Däremot bör vid behov ges hjälp med att fylla i blanketter och utarbeta klagoskrifter m. m. Någon generell aktiv informationsplikt till en bredare krets människor följer inte av vägledningsplikten.

Den som vänder sig till fel myndighet skall om möjligt hänvisas rätt. Felkomna handlingar bör sändas till rätt myndighet.

Ett part som har "saklig grunn" till det skall också ges tillfälle att muntligen överlägga med tjänsteman vid den myndighet som behandlar ärendet.

Forvaltningsloven innehåller också en bestämmelse om handläggningstiden. I 11 a § föreskrivs att ärende som är färdigberett skall avgöras utan "ugrunnet opphold".

8.3.2 *Finland*

I det finska lagförslaget (se bil. 5) finns en allmän regel om rådgivning i fråga om anhängiggörande och förfarande under handläggningen av ärende (4 §). Stadgandet innebär att myndighet på begäran eller då den annars anser det motiverat skall ge besökande råd, så att de själva skall kunna sköta ärenden. Bestämmelsen gäller endast förfarandefrågor. En skyldighet att lämna råd i materiella frågor kan dock följa av myndigheternas processledningsplikt enligt 17 § förslaget. Enligt lagförslaget skall part såvitt möjligt också ges tillfälle att muntligen framställa yrkande eller förebringa utredning (18 §).

De kommunala myndigheternas informationsskyldighet regleras uttryckligen i den finska kommunallagen. Kommunen skall ge medlemmarna tillräcklig information om anhängiga och planerade ärenden av allmänt intresse samt handläggning och avgörande av sådana frågor. Myndigheternas informationsservice i Finland har också behandlats i ett förslag om ändring i lagen om allmänna handlingars offentlighet.

8.4 Frågans tidigare behandling

Besvärssakkunniga (SOU 1964:27) föreslog vissa allmänna bestämmelser om myndigheternas service. Enligt 2 kap. 15 § i lagförslaget borde myndighet inom sitt verksamhetsområde tillhandagå enskild med upplysningar och anvisningar, i den mån hinder icke mötte. Stadgandet avsågs gälla vare sig ett ärende anhängiggjorts eller ej. Vad de sakkunniga anförde i motiveringen (s. 178 f) kan förtjäna att återges:

> Man förväntar sig i ett demokratiskt samhälle av myndigheterna, att den offentliga maktutövning, som erfordras för upprätthållande av åsyftad ordning inom samhällslivets olika områden, sker under allt det hänsynstagande till enskilda intressen, som rymmes inom befogenheternas ram. Vår tids lagstiftning på förvaltningens område har antagit sådana proportioner och i många fall blivit så invecklad, att de enskilda endast med svårighet utan myndigheternas bistånd själva kunna bilda sig en uppfattning om sina rättigheter och skyldigheter. Vad särskilt gäller sociallagstiftningen

följer av dess syften att de myndigheter, som ha att tillämpa densamma, skola vara aktivt verksamma för spridande av kännedom om förmånerna och villkoren för desamma så att så många som möjligt av dem, för vilka förmånerna äro avsedda, verkligen komma i åtnjutande av dem. Men även på områden, där det allmänna uppträder med krav på prestationer eller andra uppoffringar från de enskildas sida, ter det sig med nutida betraktelsesätt naturligt, att förvaltningsmyndigheterna lägga sig vinn om att upplysa de enskilda om gällande föreskrifters innehåll och att lämna enklare anvisningar till deras ledning. Angelägenheten av en sådan upplysningsverksamhet från myndigheternas sida har vid olika tillfällen understrukits inte minst för beskattningsområdets del.

Tanken på viss service från myndigheternas sida gentemot allmänheten har kommit till öppet uttryck i servicecirkuläret. Genom detsamma har en – framför allt under andra världskrigets krisår – framvuxen ny syn på förhållandet mellan myndigheterna och allmänheten befästs och ytterligare utvecklats. Grundtanken är att förvaltningsmyndigheterna skola gå allmänheten till mötes och lämna de upplysningar och anvisningar av allmän natur, som erfordras för att den enskilde skall kunna tillvarataga sin rätt.

Sådan upplysningsverksamhet som nu sagts gör det lättare för den enskilde att på ett sakligt givande sätt väcka och föra sin talan i ett förvaltningsärende och medverka vid utredningen i detta. Den service, som härigenom beredes den enskilde, är emellertid av värde icke blott för honom själv utan främjar även i viss mån det allmänna intresset av att materiellt riktiga resultat uppnås i förvaltningsverksamheten. Det förtjänar även beaktas, att en förvaltning, som är inriktad på att informera de enskilda och hjälpa dem till rätta genom råd och anvisningar, naturligen tillvinner sig goodwill och allmänhetens förtroende. Härigenom underlättas förvaltningsarbetet.

Behovet av information och myndigheternas möjlighet att tillgodose detsamma växlar från område till område. Upplysningsverksamhet kan ofta lämpligen bedrivas med tillhjälp av broschyrer eller andra skriftliga redogörelser. Även tillhandahållandet av blanketter försedda med anvisningar utgör ej sällan en ändamålsenlig form av information. Allmän information av beskrivet slag torde vanligen vara tillfyllest. Såväl i anhängiga ärenden som i ärenden i vardande kan det emellertid mången gång vara svårt för den enskilde att utan en på det enskilda ärendet inriktad vägledning bilda sig en uppfattning om de förvaltningsrättsliga konsekvenserna av viss åtgärd eller om de villkor han måste uppfylla för att kunna vinna bifall till en ansökan. Individuella muntliga eller skriftliga besked och anvisningar utgöra då bästa vägen att meddela den enskilde de upplysningar han behöver för att han skall kunna tillvarataga sin rätt och för att hans medverkan skall giva det sakliga underlag, som erfordras för att myndigheten skall kunna nå fram till ett materiellt riktigt resultat. Sekretessbestämmelser kunna dock stundom i viss utsträckning lägga hinder i vägen för meddelande av dylika besked och anvisningar. I ärenden, vilka angå parter med motsatta intressen, måste vidare krävas, att myndighetens vägledning sker på ett sådant sätt att dess objektivitet och opartiskhet ej blir ifrågasatt. I princip böra myndigheterna emellertid enligt besvärssakkunnigas mening inom ramen för sina resurser samt med beaktande av sekretessynpunkter och de partsintressen, som kunna vara knutna till saken, informera enskild om gällande lagstiftnings och tillämpad praxis' innebörd, i den mån behov härav kan antagas föreligga. De sakkunniga föreslå, att det föreskrives, att myndighet inom sitt verksamhetsområde bör tillhandagå enskild med upplysningar och anvisningar, i den mån hinder icke möter.

För förfarandet i första instans och besvärsförfarandet föreslog de sakkunniga dessutom en bestämmelse om vägledningsplikt. Myndigheten skulle enligt 8 kap. 4 § vid behov vägleda part med avseende på hans medverkan vid utredningen, i den mån det inte av särskild anledning var olämpligt. De sakkunniga framhöll (s. 320 f) att bestämmelsen skulle ses som en vida-

reutveckling av den allmänna serviceregeln i 2 kap. 15 §. Det skulle ankomma på myndigheterna att efter omständigheterna bedöma när det förelåg behov av vägledning. Redan genom ordet vägledning gjordes en begränsning av myndigheternas skyldigheter. Vad som avsågs var bara en hjälp till självhjälp, inte någon skyldighet för myndigheten att själv införskaffa någon utredning. Vägledning borde i första hand ske genom enkla anvisningar, exempelvis muntliga.

Besvärssakkunniga behandlade också handläggningstiderna (s. 342 f och 424 f). De framhöll som ett allmänt krav på förfarandet, att det skulle vara så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersattes. De föreslog bestämmelser om dels att myndigheterna skulle vaka över att inte utredningen onödigt fördröjdes, dels att ärende skulle avgöras så snart det kunde ske (8 kap. 11 § och 11 kap. 1 §).

Vid *remissbehandlingen* uttalade sig flera remissinstanser till förmån för en allmän serviceregel. Förslaget mötte emellertid också kritik. Sålunda förordade regeringsrättens ledamöter att regeln i 2 kap. 15 § skulle utgå och anförde som skäl:

> Bestämmelsen att myndigheterna böra tillhandagå enskild med anvisningar och upplysningar ger uttryck för ett allmänt synsätt på förhållandet mellan myndigheterna och enskilda som sedan länge får anses vara vedertaget. Detta synsätt gäller emellertid icke enbart de förvaltningsärenden, som omfattas av den tillämnade lagen utan myndigheternas verksamhet över huvud taget. Det kan på grund härav ifrågasättas, om en allmän bestämmelse i ämnet bör ha sin plats i den föreslagna lagen. Även om bestämmelsen avses skola gälla endast vid tillämpningen av den föreslagna lagen, är det emellertid tveksamt, om stadgandet skulle få någon självständig betydelse. Särskilda bestämmelser om skyldighet att tillhandagå part med service föreslås sålunda för olika situationer. Å andra sidan är det uppenbart, att den service en myndighet kan ge allmänheten är beroende icke blott av befattningshavarna utan även av myndighetens organisation och resurser i övrigt.
>
> Särskilt ömtålig kan frågan bli beträffande ärenden, som förekomma i stort antal. Exempel härpå erbjuder taxeringsförfarandet, där en omfattande upplysningsverksamhet bedrives från olika funktionärers sida men man likväl icke funnit det möjligt att tillgodose önskemål om att organisera hjälp åt allmänheten med självdeklarationerna.
>
> Det anförda synes ge vid handen, att de bestämmelser om service från myndigheternas sida som kunna erfordras utöver 1946 års servicecirkulär lämpligen bör taga sikte på särskilda moment i förfarandet och i övrigt upptagas i speciallagstiftningen. Bestämmelsen i 2 kap. 15 § bör följaktligen utgå.

Besvärssakkunnigas förslag i 8 kap. 4 § om vägledningsplikt möttes med skepsis av de remissinstanser som uttalade sig om det. Man framhöll att stadgandet syftade för långt.

Arbetsgruppen inom justitiedepartementet (SOU 1968:27) tog inte upp någon allmän regel om service och vägledning i sitt förslag till FL. Den hänvisade helt kort till vad regeringsrättens ledamöter hade anfört. Den kommenterade därefter besvärssakkunnigas förslag till bestämmelse om vägledning på följande sätt (s. 110):

> I vad mån en myndighet skall komplettera utredningen i ett ärende ex officio eller låta erforderlig komplettering ankomma på part efter eller utan vägledning från myndigheten är en fråga om utredningsansvarets fördelning som är avhängig av sakens

beskaffenhet. Om denna fråga över huvud taget skall regleras, bör det ske områdesvis genom specialförfattningarna. Alla grader av official- respektive partsansvar förekommer inom förvaltningens rikt differentierade ärendeflora.

Förslaget om en allmän bestämmelse att ett ärende skall avgöras så snart det kan ske, avvisades av arbetsgruppen med motiveringen att en sådan föreskrift – liksom en del andra föreslagna bestämmelser – var självklar till innehållet och därför överflödig (s. 50).

I propositionen (1971:30) ställde sig *departementschefen* avvisande till tanken på allmänna servicebestämmelser i FL. Han anförde (s. 374):

Frågan om införande av en lagregel om myndighets allmänna informations- och serviceplikt gentemot allmänheten bör - - - enligt min mening inte lösas i förevarande sammanhang. Jag vill särskilt peka på att förvaltningslagen inte är avsedd att gälla vid all verksamhet som utövas av myndighet utan endast beträffande den del därav som kan karakteriseras som handläggning av ärenden och att den oreglerade kommunalförvaltningen faller helt utanför lagens tillämpningsområde.

Vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag hade efterlysts bestämmelser om bl. a. skyndsamhet i handläggningen. Departementschefen konstaterade (s. 288) att arbetsgruppens urval av bestämmelser som borde finnas med i en förvaltningslag till stor del grundades på lämplighetsöverväganden. I allt väsentligt anslöt han sig till arbetsgruppens bedömning. Han ville dock inte utesluta möjligheten av att lagen senare byggdes ut med ytterligare regler.

Det kan i detta sammanhang även nämnas att *förarbetena till sekretesslagen* i varje etapp hade med någon motsvarighet till den bestämmelse som numera har influtit i 15 kap. 4 §. Det gällde om såväl offentlighetskommitténs förslag (SOU 1966:60) som offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag (SOU 1975:22) och det förslag som slutligen utarbetades av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet (Ds Ju 1977:11).

Vid remissbehandlingen av dessa olika förslag restes det i regel inga invändningar på den här aktuella punkten. I stället ifrågasattes det i det sista remissförfarandet om inte bestämmelserna borde utvidgas till att avse också annan information än sådan som finns i allmänna handlingar. Medborgarnas rätt till information borde enligt dessa remissinstansers mening förstärkas genom en regel som ålägger myndigheterna att lämna uppgift, även om den inte förekommer i allmän handling. Departementschefen (prop. 1979/80:2, del A, s. 64) ansåg att frågan inte rörde informationsfriheten i RF:s mening och därför inte borde regleras i detta sammanhang. Den borde i stället övervägas av yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10). Denna har ännu inte behandlat frågan.

Slutligen erinrar FRU om vad som tidigare redovisats rörande byråkratiutredningens slutbetänkande, remissbehandlingen av det samt den på grundval av betänkandet framlagda propositionen och dess riksdagsbehandling (se 4.2–4.4). Det kan också nämnas att servicefrågor har tagits upp av datalagstiftningskommittén i dess betänkande (SOU 1980:31) Offentlighetsprincipen och ADB, som har berörts i det föregående (se 7.9).

8.5 Överväganden

Frågor om myndigheternas service gentemot allmänheten har ställts i förgrunden för FRUs arbete. Själva utgångspunkten för uppdraget är den parlamentariska byråkratiutredningens initiativ 1978. FRU har därför sett det som ofrånkomligt att ta upp dessa frågor redan i sitt första betänkande.

Att slutbehandla frågorna redan i detta sammanhang är emellertid uteslutet redan till följd av ämnets natur. Vad som krävs i första hand är en uppstrukturering. För utredningsarbetet i övrigt är det nödvändigt att åtminstone preliminärt analysera servicefrågorna och göra vissa grundläggande ställningstaganden beträffande deras behandling i det fortsatta arbetet.

Service är i och för sig ett obestämt begrepp som kan ges skiftande innehåll. FRU vill för sin del knyta an till byråkratiutredningens definition (se 8.2). Myndigheternas service mot allmänheten innefattar med denna syn främst fyra led: Information, tillgänglighet, hjälp och bemötande.

Ingen tvekan kan råda om det angelägna i att verka för bästa möjliga service från myndigheternas sida gentemot allmänheten. Vart och ett av de fyra led som har angetts är lika betydelsefullt. Det finns ingen anledning att rangordna dem, knappast ens någon praktisk möjlighet.

FRU vill erinra om (se 2.2) att både besvärssakkunnigas uppdrag 1949 och uppdraget till FRU 1978 gavs som följd av en omfattande byråkratikritik. Det föreligger en slående likhet mellan de åtgärder som statsmakterna vidtog vid de båda tidpunkterna, med bortåt 30 års mellanrum. Besvärssakkunniga lade också fram förslag om allmänna servicebestämmelser i sitt slutbetänkande 1964. De överväganden som de sakkunniga redovisade har citerats i det föregående. I sin allmänna syn på problemen och på hur myndigheterna bör fungera i förhållande till allmänheten stämmer de sakkunnigas överväganden väl överens med vad byråkratiutredningen utvecklade 15 år senare. FRU kan för egen del ansluta sig till de synpunkter som de båda utredningarna har anfört. Det syns inte nödvändigt med någon mera utförlig allmän argumentation.

Medborgarna har undan för undan blivit mer beroende av de offentliga myndigheterna. Allt fler områden har reglerats, ofta i detalj. Den många gånger komplicerade specialregleringen av olika frågor kan lätt undanskymma myndighetsuppgifter av mera allmän karaktär, som inte är reglerade utan mer eller mindre underförstås. Ett exempel på detta är hur förhållandet mellan myndigheter och enskilda rent allmänt skall gestalta sig. Som besvärssakkunniga framhöll har synen på förhållandet mellan myndigheterna och de enskilda förändrats väsentligt under välfärdssamhällets framväxt. Äldre tids överhöghetstänkande har ersatts med den demokratiska grundsynen att myndigheterna är till för att betjäna allmänheten. De fortsatta samhällsförändringarna under åren efter besvärssakkunnigas arbete (se 5. 1–2) har ytterligare befäst denna grundsyn. I dag är det naturligt att uppfatta service mot allmänheten inte som ett extra åliggande för myndigheterna utan som ett led i deras ordinarie arbete som inte kan skiljas ut ur detta.

En serviceinriktad verksamhet hos myndigheterna innebär att förutsättningarna för ett positivt förhållande till allmänheten förbättras. De enskildas kontakter med myndigheterna underlättas om dessa vid behov upplyser de enskilda om gällande föreskrifters innehåll och lämnar enkla anvisningar

till deras ledning. En förbättrad service bör kunna bidra till att myndigheterna får värdefull "goodwill" och till att allmänhetens förtroende för myndigheterna ökar. För de statliga myndigheternas del gäller dessutom att beslut ofta fattas utan att man har det inslag av förtroendevalda som finns i kommunerna och som kan tjäna som en kanal mellan myndigheterna och allmänheten.

Vad frågan gäller i detta sammanhang är alltså inte om det är angeläget eller ej att verka för en god service. Frågan avser i stället i vilken utsträckning lagstiftning är ett praktiskt användbart redskap för att nå det mål som alla är ense om. Vidare måste man överväga vilka krav på resurser som olika förslag till förbättringar kan ge upphov till.

Att lagstiftning inte är det främsta hjälpmedlet då det gäller att åstadkomma förbättrade kontakter mellan enskilda och myndigheter är uppenbart. I stor utsträckning är det åtgärder av rent praktisk natur som krävs. Annat har inte heller ifrågasatts vare sig av byråkratiutredningen eller i andra sammanhang då servicefrågor har diskuterats. Man har emellertid pekat på lagstiftning som ett hjälpmedel bland andra, och det är alltså bara detta hjälpmedel som FRU har att överväga. Av detta följer en väsentlig begränsning i fråga om räckvidden av de förslag som FRU kan föra fram. En annan begränsning följer av kostnadssynpunkterna, som har strukits under starkt genom 1980 års tilläggsdirektiv.

Tre led kan särskiljas i det uppdrag som har getts FRU beträffande lagregler om myndigheternas service gentemot allmänheten. FRU skall ta ställning till tanken på en särskild servicelag som fördes fram av byråkratiutredningen. Vidare skall FRU överväga om man bör införa några allmänna servicebestämmelser i FL, på sätt besvärssakkunniga åsyftade. Slutligen skall FRU särskilt beakta servicesynpunkterna vid utformningen av olika förfaranderegler.

Det är nödvändigt att hålla isär dessa tre uppgifter om diskussionen skall bli redig. FRU skall först behandla frågan om *en särskild servicelag*.

Tanken på en lag om myndigheternas serviceskyldigheter är tilltalande i och för sig. Syftet med en sådan lag skulle vara att ge ett klart och konkret uttryck för olika krav som i en demokratisk välfärdsstat bör ställas på det allmännas organ. Lagens bestämmelser borde kunna direkt relateras till praktiska åtgärder som skall vidtas från myndigheternas sida.

Till förmån för en servicelag i stället för allmänna serviceregler i FL kan anföras, att de bestämmelser det blir fråga om måste gälla även utanför området för ärendehandläggning i FLs mening. Just detta förhållande utgjorde det främsta skälet till att regeringsrättens ledamöter avstyrkte besvärssakkunnigas förslag på denna punkt. Arbetsgruppen anslöt sig till synpunkterna i sitt betänkande 1968. En servicelag har vidare ett företräde framför en förordning genom att den blir tillämplig även på den kommunala förvaltningen.

Emellertid inställer sig betänkligheter då man närmare överväger tanken på en särskild servicelag. I själva verket är det en långtifrån enkel uppgift att avfatta någorlunda bestämda regler, som kan relateras till praktiska åtgärder från myndigheternas sida och som samtidigt kan ges en generell räckvidd. Förhållandena växlar så kraftigt mellan förvaltningens olika områden, att man kan ifrågasätta möjligheterna att åstadkomma en allmän

servicelag med ett mera konkret innehåll. Mellan de statliga och de kommunala myndigheterna föreligger t. ex. just från dessa synpunkter grundläggande skillnader genom kommunalförvaltningens uppbyggnad på grundvalen av självstyrelse och politiskt ansvar.

FRU har för sin del – efter att ha upprättat vissa lagutkast – kommit till uppfattningen, att en servicelag närmast skulle få innehålla vissa allmänna föreskrifter av väsentligen målsättningskaraktär. Att förorda en sådan lag vid sidan av FL skulle strida mot det grundläggande synsätt som har utvecklats i kapitel 7. FRU kan tillstyrka en speciell lag endast om man kan konstruera ett någorlunda väl avgränsat och sammanhållet regelsystem som fyller en klar praktisk funktion men inte kan passas in i FL. Då detta inte syns vara möjligt, avstyrker FRU att man stiftar en särskild servicelag.

Till de skäl som har anförts här skulle naturligtvis kunna läggas resurssynpunkter. En servicelag skulle kunna framstå som resurskrävande eller i vart fall som på sikt kostnadsdrivande. FRU är emellertid angelägen om att inte skjuta ekonomiska hänsyn i förgrunden. Att hävda, att samhället inte har råd att i lag slå fast grundläggande regler för myndigheternas skyldigheter gentemot de enskilda, skulle enligt FRUs åsikt vara en från principiella synpunkter tveksam argumentering. Då FRU avvisar tanken på en servicelag beror det i stället på att det inte syns möjligt att utforma en sådan lag på ett ändamålsenligt sätt och så att den fyller en praktisk funktion vid sidan av den allmänna förfarandelagstiftningen, som FRU vill se denna utformad.

Med detta resonemang har FRU kommit över till det andra ledet i sitt utredningsuppdrag på detta område. Om man inte stiftar en servicelag blir frågan, om man i stället bör föra in vissa allmänna *regler om myndigheternas service i FL*. Det skulle innebära att man går utanför den nuvarande ramen och tillför FL regler som gäller för all verksamhet hos myndighet och inte bara vid ärendehandläggning.

Av de allmänna övervägandena i kap. 7 har framgått att FRU för sin del ställer sig positiv till en sådan utvidgning av FLs område. En annan ståndpunkt skulle också vara svår att förena med direktiven.

FRU instämmer i byråkratiutredningens uppfattning att det är angeläget att slå fast myndigheternas grundläggande serviceskyldigheter. Sådana bestämmelser kan utgöra ett av flera medel för att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. En riktpunkt bör vara att ange huvuddragen i den service som varje organ inom den offentliga sektorn bör ge medborgarna.

FRU har i sina allmänna överväganden pekat på att regler om myndigheternas service är viktiga såväl för den enskilde som för myndigheterna och dess personal. FRU vill särskilt betona att en god service är viktig för rättssäkerheten i mera vidsträckt bemärkelse. En utvecklad service innebär goda möjligheter att förebygga fel och brister under handläggning av ärenden. Med en god service åt allmänheten kan man också undvika att onödiga ärenden uppkommer.

FRU har redovisat vissa uppgifter om människors förmåga att själva ta till vara sina rättigheter (se 5.4). Även om man måste vara försiktig när man drar slutsatser av materialet, pekar det otvetydigt på att behovet av hjälp vid kontakter med myndigheter är stort. Särskilt gäller detta de resurssvaga grupperna av befolkningen.

Den hjälp samhället i dag erbjuder människorna är i huvudsak koncentrerad till rättshjälp enligt rättshjälpslagen. Det är emellertid en ganska dyr hjälpform. Betydande begränsningar har därför gjorts i möjligheten att få rättshjälp, bl. a. i de förvaltningsrättsliga ärendena. Som ett avgörande skäl har därvid anförts att förvaltningsmyndigheterna själva på grund av sitt utrednings- och serviceansvar har viss skyldighet att bistå de enskilda i sådana ärenden.

FRU menar att man bör ha som utgångspunkt att samhällets hjälp åt medborgarna i rättsliga angelägenheter bör lämnas antingen direkt av myndigheterna som service eller, i kvalificerade fall, genom att den enskilde får annan hjälp som samhället bidrar till att betala, t. ex. offentligt biträde. Var gränsen mellan dessa hjälpformer bör dras är en fråga som innefattar flera svåra avvägningar. Men hjälpformerna bör under alla förhållanden utformas så, att det inte uppstår någon lucka mellan dem. I dag finns det brister härvidlag. Till viss del beror detta på att service- och utredningsansvaret inte har uttryckligen slagits fast i lag.

Servicebestämmelser kan också vara av värde i personalutbildning. De kan vara ett hjälpmedel för att åstadkomma en mera serviceinriktad attityd.

Allmänt bör också erinras om att frågan om servicebestämmelser i lag nu har diskuterats under många år. Med den uppläggning som gavs FL vid dess tillkomst var det motiverat att inte ta in några särskilda servicebestämmelser. Den inriktning som nu är aktuell gör det onaturligt att vidbli det ställningstagandet. Den långvariga debatten i ämnet måste rimligen leda till att man accepterar tanken på en utbyggnad av FL på denna punkt.

Frågan blir då vilka bestämmelser som bör tas in i FL. Med hänsyn till förvaltningsärendenas mångskiftande natur och till olikheterna myndigheterna emellan är det givet att reglerna måste få en allmän utformning. Det står helt klart att servicen måste anpassas alltefter ärendenas beskaffenhet, myndigheternas möjligheter och parternas förhållanden. Så kan t. ex. massärenden inte alla gånger bedömas helt efter samma måttstock som mindre vanligt förekommande ärenden. På många håll kan det å andra sidan finnas skäl att bygga på allmänna servicebestämmelser t. ex. med särskilda riktlinjer eller råd för olika ärendetyper eller verksamhetsområden. Att författningsreglera servicen enbart genom en specialreglering för varje myndighet eller verksamhet i instruktioner e. d. utan att ge några generella regler är enligt FRUs mening ett otympligt sätt att lösa frågan. Också hänsynen till den kommunala förvaltningens särart talar för att bestämmelserna får en allmän utformning. Å andra sidan bör man kunna slå fast, att en sådan allmän lagstiftning om service inte kan strida mot principen om den kommunala självstyrelsen.

I nu förevarande sammanhang begränsar sig frågan till vad som lämpligen bör föras in i den nuvarande FL genom en partiell reform. Det står utan vidare klart att möjligheterna att bygga in serviceregler i FL är begränsade. Den paragraf som kan komma i fråga är närmast 8 §, som nu handlar om myndighets skyldighet att hjälpa till med kompletteringar av vissa handlingar. FRU föreslår att denna paragraf byggs på med vissa allmänna regler om service.

FL bör givetvis i första hand ge uttryck för huvudinnehållet i service-

förordningen genom att slå fast myndigheternas skyldighet att lämna upplysningar och vägledning i frågor som rör deras verksamhetsområden, i den mån inte hinder möter med hänsyn till arbetets behöriga gång.

Myndigheternas vägledning får naturligtvis inte ges en sådan inriktning eller ett sådant innehåll att objektiviteten och opartiskheten kan ifrågasättas. Detta finns särskild anledning att uppmärksamma t. ex. i flerpartsärenden där motsatta intressen föreligger. Erfarenheterna från tillämpningen av lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden, i vilken framför allt tingsrätterna ålagts en tämligen långt gående vägledningsplikt, visar dock att detta inte behöver vålla några oöverstigliga hinder.

En fråga som bör uppmärksammas men ändå inte överdrivas är risken för missbruk i att kräva hjälp och vägledning av myndigheterna. Det får t. ex. inte vara så, att en advokat kan vända sig till en myndighet för att få en rättsutredning gjord. Det måste finnas ett visst utrymme för lämplighetsprövning av myndigheten när det gäller omfattningen av den service som bör lämnas i ett visst fall.

Utöver en regel om upplysnings- och vägledningsplikt bör man enligt FRUs mening även kunna ta in en allmän föreskrift om skyndsamhet i handläggningen. Den tid som det tar för en myndighet att handlägga ett ärende har otvivelaktigt en stor betydelse för parten. Snabbhet i handläggning ingår i den service som myndigheterna bör ge allmänheten. Skyndsamhet är också angelägen från arbetsorganisatoriska synpunkter. Även rättssäkerhetsskäl talar för en skyndsam handläggning, främst genom den ovisshet i rättsligt hänseende som saknaden av ett beslut kan leda till.

Mot allmänna regler om skyndsamhet kan anföras bl. a. att skyndsamhet är något självklart som inte behöver författningsregleras och att bestämmelser i ämnet knappast skulle få någon praktisk betydelse. Detta låter sig sägas, men det är också obestridligt att myndigheterna ingalunda alltid svarar mot ens självklara krav i fråga om skyndsamhet i ärendehandläggningen. Vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag framfördes också önskemål om komplettering av lagförslaget med bestämmelser bl. a. om skyndsamhet i handläggningen. FRU menar för sin del att det i dag framstår som ganska naturligt att tillgodose dessa önskemål, om man väl intar den principiella ståndpunkten att FL bör vidgas utöver den ram som arbetsgruppen avsåg.

FRU har inte funnit det vara möjligt att genom en partiell reform utvidga FL med flera bestämmelser av servicekaraktär än de nu angivna. Om man inte skall bryta FLs ram – vilket FRU vill undvika att åstadkomma genom delreformer – får man begränsa sig till vad som har förts fram här. I det fortsatta arbetet på en mera utvecklad förfarandelagstiftning kommer FRU att återkomma till ämnet.

Att några resurssynpunkter inte aktualiseras av de nu framförda förslagen är uppenbart. FRU har inte ansett det realistiskt att nu inrikta sig på någon höjd ambitionsnivå. Först i slutskedet, då servicefrågorna kan sättas in i sitt sammanhang med övriga frågor, kan det bli aktuellt att ta upp en sådan diskussion.

Det återstår att behandla den tredje utredningsuppgiften, sålunda att särskilt *beakta servicesynpunkter vid utformningen av olika förfaranderegler*. Enligt FRUs uppfattning är det på denna väg som man bäst kan främja förbättrade

kontakter mellan myndigheter och enskilda med FL som redskap. Allmänna servicebestämmelser har visserligen ett inte obetydligt värde men kan ändå bara få en begränsad effekt. De måste följas upp genom praktiska åtgärder som man inte kan påverka nämnvärt genom förfarandelagstiftning. Vid utformningen av konkreta handläggningsregler kan däremot servicesynpunkter i vid mening tas till vara. Det bör också enligt FRUs mening ske i större utsträckning än hittills. Det är t. ex. nödvändigt att beakta människors svårigheter att kommunicera med myndigheter.

FRU har i denna reformetapp tagit fasta på det sista anförda. Samtliga de förslag som läggs fram i de följande kapitlen 9–13 har gemensamt, att de på något sätt främjar god service och större enkelhet i de enskildas kontakter med myndigheterna. FRU föreslår en bestämmelse om myndigheternas utredningsansvar (kap. 9), en ändring som skjuter möjligheten av muntligt förfarande mera i förgrunden (kap. 10), nya regler om verkan av felaktiga besvärshänvisningar (kap. 11) och om ingivande av besvär (kap. 12), vilka medför förenklingar för de enskilda och tidsvinster i förfarandet, samt slutligen en bestämmelse om omprövning av beslut (kap. 13) som syftar till att såvitt möjligt åstadkomma erforderliga ändringar i beslut på ett tidigare stadium än efter besvärsprövning.

9 Myndigheternas utredningsansvar

9.1 Gällande rätt

9.1.1 *Lagregler i RF, FL och FPL*

1 kap. 9 § RF anger att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna grundläggande handlingsregel har betydelse bl. a. för hur myndigheterna skall utreda sina ärenden.

FL reglerar bara vissa delar av utredningsansvaret. Vid sidan om reglerna om kommunikation och remisser har myndigheterna genom 8 § ålagts en viss vägledningsplikt, huvudsakligen under inledningsskedet av handläggningen av ett ärenden. Paragrafen har följande lydelse:

> Är ansöknings- eller besvärshandling eller annan handling från någon som saken angår ofullständig och kan bristen avhjälpas på ett enkelt sätt, skall myndigheten vägleda honom, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

Det som åsyftas med bestämmelsen är närmast vägledning på det formella planet, t. ex. komplettering av en handling genom egenhändig underskrift. I 8 § kan inte läggas in någon allmän skyldighet för myndigheterna att lämna bistånd eller ta initiativ till kompletteringar av annat slag, dvs. att ta in utredning för ärendets avgörande.

Frågan om vem – parterna eller myndigheten – som har ansvaret för att ärendet blir tillfredsställande utrett regleras inte i FL. Som allmän grundregel gäller att förvaltningsförfarandet bygger på den s. k. officialprincipen (undersökningsprincipen) till skillnad från förhandlingsprincipen och att det därför är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Innebörden av utredningsansvaret varierar beroende på bl. a. vad ärendet gäller och vem som har tagit initiativet till det. När en myndighet vidtar åtgärder i allmänt intresse, t. ex. ingriper mot olämpligt byggande, olämpliga körkortshavare eller olämpliga sociala förhållanden för barn, vilar utredningsansvaret tyngre på myndigheten än i ärenden där en enskild begär att få en förmån av samhället. I ärenden där parter står mot varandra inför myndigheten vilar utredningsansvaret normalt tyngre på parterna. Detta innebär dock inte att myndigheten kan vara helt passiv i utredningshänseende.

Dessa principer ligger till grund för regleringen av utredningsansvaret i 8 § FPL:

Rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödig utredning får avvisas.

Bestämmelsen slår alltså fast att officialprincipen gäller hos förvaltningsdomstolarna. Principen innebär att det ytterst är domstolen som har ansvaret för utredningen. Detta yttersta ansvar innebär emellertid inte att det alltid är domstolen som skall vidta de praktiska utredningsåtgärderna. I stor utsträckning ankommer det på parterna att skaffa fram utredningen. Domstolens initiativ i utredningshänseende innebär normalt att den ger parterna besked om hur utredningen i målet bör kompletteras. Det är detta som ligger bakom utformningen av första stycket i paragrafen jämfört med andra styckets första mening.

I propositionen (1971:30 s. 530) uttalade departementschefen att processledningen bör ske fullt öppet gentemot den vägleddes motpart, när sådan finns, och inriktas på uppenbara brister och förbiseenden i enskilds talan. Processledningen kan påverkas av om part har ombud eller ej. Departementschefen uttalade vidare att det är naturligt att behovet av vägledning normalt är större i underinstanserna än i överinstanserna.

9.1.2 *Rättspraxis*

Förvaltningsmyndigheternas allmänna utredningsansvar har behandlats av regeringsrätten i RÅ 1974 ref. 29[1]. I målet var fråga om länsstyrelsens och kammarrättens utredningsskyldighet i körkortsmål. Sökanden hade några månader före sin ansökan om körkortstillstånd fällts för fylleri. Till sin ansökan hade han fogat viss utredning om sin skötsamhet samt s. k. negativt lämplighetsintyg från polismyndigheten. Ansökan avslogs både av länsstyrelsen och av kammarrätten, men regeringsrätten återförvisade målet till länsstyrelsen med följande motivering:

K har hos länsstyrelsen företett viss utredning beträffande sin skötsamhet. Emellertid framgår ej av denna utredning att K trots fylleriförseelsen är att bedöma som en skötsam person. Med hänsyn till den ovisshet som sålunda förelegat i fråga om möjligheten för K att erhålla körkortstillstånd borde länsstyrelsen lämpligen före avgörandet ha berett K tillfälle att inkomma med ytterligare utredning om sin skötsamhet. – Sedan besvär anförts över länsstyrelsens beslut hade det jämlikt 8 § förvaltningsprocesslagen åvilat kammarrätten att tillse att målet blivit vederbörligt utrett i ovan anfört hänseende.

En ledamot av regeringsrätten utvecklade sin mening om utredningsansvaret i ett utförligt yttrande.

Rättsfallet har kommenterats i litteraturen. Det har framhållits[2] att saknaden av bestämmelser i FL är en brist. Det är ologiskt och opraktiskt att utredningsansvaret sträcker sig längre för kammarrätten och regeringsrätten än för den underordnade instansen. Eftersom det är angeläget att behövliga utredningsåtgärder vidtas redan under handläggningen i underinstansen bör förvaltningsmyndigheterna tillämpa 8 § FPL analogt. Å andra sidan har det också framhållits[3] att rättsfallet ålägger myndigheterna en alltför långtgående biståndS- och vägledningsplikt.

[1] Jfr också t. ex RÅ 1974 ref. 115 om regeringsrättens utredningsansvar i kommunalbesvärsmål och även RÅ 1974 ref. 89 om socialnämnds utredningsskyldighet i ärende om socialhjälp.

[2] Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 58 och Förvaltningsrättslig Tidskrift 1975 s. 223 och 1976 s. 227.

[3] Holmgren, Svensk Juristtidning 1977 s. 136.

9.1.3 *JO-uttalanden*

I ett ärende angående kilometerskatt (JO 1977/78 s. 311) har JO fastslagit "principen om myndighets utredningsansvar, dvs. principen att myndigheten skall tillse att ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver".

Bakgrunden var att en person ansökt hos länsstyrelsen om återbetalning av kilometerskatt för sträcka som hon tillryggalagt utomlands. I ansökningen lämnade hon detaljerade uppgifter om gränspasseringarna och om bilens mätarställning vid dessa tillfällen. Länsstyrelsen rekvirerade mikrofilmshandlingar från centrala bilregistret men någon blankett avseende avstämplingen vid inresan kunde inte återfinnas. Länsstyrelsen avslog därför ansökan med hänvisning till att såvitt framgick av de rekvirerade handlingarna föreskriven körlängdsuppgift inte hade lämnats vid inresan. – Senare visade det sig att sökanden hade vänt blanketten fel vid avstämplingen och att den därför blivit svårläsbar och inte kunnat ligga till grund för s. k. automatisk avräkning. Det visade sig också att sökanden hade sin kopia av blanketten i behåll och att hon insänt denna till kammarrätten med sina besvär över länsstyrelsens beslut. – Efter att ha konstaterat att det var principen om myndighetens utredningsansvar som tilldrog sig det främsta intresset i ärendet yttrade JO följande.

> Någon anledning att utan närmare prövning ifrågasätta riktigheten av sökandens uppgifter torde inte ha förelegat. Mot bakgrund härav kan man undra varför länsstyrelsen beslöt att omgående avgöra ärendet enbart i förlitan på de negativa uppgifter som inhämtades från centrala bilregistret. Varför valde länsstyrelsen inte i stället att fråga H., t. ex. formlöst per telefon, varpå hon grundade de uppgifter som hon åberopade till stöd för sin framställning? Om så skett hade H. redan hos länsstyrelsen kunnat inge kopian av sitt avstämplingskort och länsstyrelsen kunnat fatta ett materiellt riktigt beslut. Nu har länsstyrelsens handläggning enligt min mening varit alltför summarisk och förorsakat en onödig kammarrättsprocess.

Enligt ett annat uttalande av JO (1975/76 s. 367), som gällde arbetsgivares ansvar för arbetstagares skatt, innefattar rättens utredningsansvar enligt 8 § FPL – tillsammans med allmänna principer om snabbhet i förfarandet – en skyldighet att fortlöpande bevaka målets handläggning under beredningsstadiet. För att undvika dröjsmål i remissförfarandet hade det därför enligt JO varit lämpligt i det aktuella ärendet att i remissen sätta ut en tid inom vilket yttrande skulle ha lämnats.

9.1.4 *Utredningsansvaret i vissa specialförfattningar*

Myndigheternas utredningsansvar berörs på åtskilliga håll i speciallagstiftningen. Här skall bara några exempel nämnas.

Enligt 65 § taxeringslagen skall taxeringsnämnden "tillse att utredning görs och att tillfälle bereds den skattskyldige att yttra sig när det behövs för nämndens beslut". I propositionen med förslag till denna bestämmelse framhöll föredragande departementschefen, att "taxeringsnämnden självfallet skall tillse att de frågor som uppkommer vid deklarationsgranskningen blir utredda i den utsträckning som behövs och är möjliga att åstadkomma" (prop. 1977/78:181 s. 218).

I den nya socialtjänstlagen (1980:620), som träder i kraft den 1 januari 1982, finns följande bestämmelse i 50 §:

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Innebörden av bestämmelsen sammanfattas på följande sätt av departementschefen (prop. 1979/80:1 s. 400–401):

Om en enskild själv söker nämndens bistånd, bör uppgifter till grund för beslutet hämtas främst från honom själv. Uppgifter från utomstående – enskild eller myndighet – bör primärt inte få inhämtas om inte sökanden själv har gått med på det. Sökanden bör innan han ger sitt tillstånd informeras om vilka uppgiftskällor nämnden anser sig böra höra. Särskild försiktighet bör iakttas när uppgifter inhämtas från enskilda, även om sökanden har gett sitt tillstånd till åtgärden. Påkallas nämndens bistånd av någon annan än den hjälpbehövande själv måste den första utredningsåtgärden som regel bli att kontakta den som har uppgetts behöva hjälp eller i förekommande fall legal ställföreträdare för honom. Vad nämnden då kan göra är att erbjuda stöd och hjälp. Avvisar den hjälpbehövande erbjudandet, kan någon ytterligare åtgärd som regel inte vidtas av nämnden.

I 27 § första stycket lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal, som trädde i kraft den 1 juli 1980, föreskrivs att ansvarsnämnd skall se till att ärendena blir tillräckligt utredda och att överflödig utredning blir avvisad. Bestämmelsen om utredningsansvaret har utformats med 8 § FPL som förebild. Den skiljer sig emellertid från bestämmelsen i FPL i ett avseende. Till skillnad från vad som gäller enligt FPL ankommer det inte i första hand på parterna utan på ansvarsnämnden att skaffa fram utredning (prop. 1978/79:220 s. 61–62).

I körkortsförordningen (1977:722) finns följande två paragrafer som belyser hur uppgiften att tillföra ärendet tillräcklig utredning kan fördelas mellan myndigheten och den enskilde:

11 § Ansökan om körkortstillstånd göres skriftligen på särskild blankett. Till ansökningshandlingen skall fogas läkarintyg och, om ej annat följer av 39 § denna förordning, besked om personutredning.

Läkarintyget skall vara utfärdat inom tre månader och personutredningen dagtecknad inom en månad före ansökningen.

Personutredningen göres av polismyndigheten i sökandens kyrkobokföringsort eller, om han ej är kyrkobokförd i landet, av polismyndigheten i den ort där han vistas. Länsstyrelsen får själv eller genom polismyndighet föranstalta om ytterligare utredning.

33 § Finns anledning antaga, att körkortshavare ej uppfyller de förutsättningar som gäller för erhållande av körkort, utreder den länsstyrelse som har meddelat körkortstillståndet skyndsamt frågan om hans lämplighet. Länsstyrelsen får förelägga honom att inkomma med läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov. I föreläggandet får föreskrivas, att undersökning eller prov skall verkställas av viss person eller av person med viss sakkunskap eller avse visst förhållande. Länsstyrelsen får också själv föranstalta om utredning som behövs.

Beslut om föreläggande enligt första stycket skall innehålla erinran om att återkallelse kan ske enligt 16 § 8 körkortslagen (1977:477), om föreläggandet ej följes.

9.2 Nordisk rätt

9.2.1 *Norge*

Den norska forvaltningsloven innehåller i 17 § första stycket följande bestämmelse:

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Bestämmelsen anger att undersökningsprincipen gäller men innehåller inga närmare preciseringar. Av den skrift om forvaltningsloven som Justisdepartementet har gett ut framgår bl. a. följande. Regeln innebär att de tjänstemän som är ansvariga för förberedelsen av ärendet skall se till att fakta klargörs så långt det är möjligt och att de efter omständigheterna skall kontrollera de upplysningar som läggs fram. Det är inte meningen att tjänstemännen skall inhämta alla upplysningar själva. Den som söker en förmån eller liknande kan själv åläggas att skaffa fram de upplysningar som är nödvändiga. Frågan om det skall företas någon utredning och i så fall i vilken utsträckning är avhängigt av förhållandena. Bl. a. måste man beakta ärendets betydelse och konsekvensen av ett felaktigt beslut.

9.2.2 *Finland*

Det finska förslaget till lag om förvaltningsförfarande innehåller i 17 § en bestämmelse om utredningsskyldighet. Den har följande lydelse:

Myndighet skall ombesörja utredandet av ärende.

Part skall vid behov förebringa utredning om grunderna för sitt yrkande. Det ankommer på myndigheten att införskaffa andra utredningar.

I ärenden som skall handläggas gemensamt samt i ärende med flera parter skall myndigheten ombesörja utredandet så, att parternas likställighet inte kränks.

Paragrafen ger uttryck för den s. k. principen om materiell procedurledning. Att myndigheten skall ombesörja utredandet innebär att den skall leda förfarandet så att yrkandena i ärendet blir konstaterade och att de utredningar som beslutsfattandet kräver anskaffas. Skyldigheten att genom praktiska åtgärder införskaffa och förete utredning skall enligt förslaget fördelas mellan myndigheten och parten. Det är partens uppgift att vid behov förete utredning om grunderna för sitt yrkande. I övrigt ankommer det på myndigheten att införskaffa utredning.

9.3 Frågans tidigare behandling

I betänkandet (SOU 1946:69) Förvaltningsförfarandet, den förberedande utredning som gjordes av Herlitz innan besvärssakkunniga tillsattes, diskuterades frågan om ärendens utredning ingående. Herlitz ansåg det väsentligt att åtminstone själva grundtanken om myndigheternas undersökningsplikt blev fastslagen i författning.

Besvärssakkunnigas förslag till lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27) innehöll ett särskilt kapitel om ärendes utredning med 24 paragrafer.

Den grundläggande regeln (8 kap. 1 §) hade följande lydelse:

Genom utredningen i ärende skola de omständigheter klarläggas, vilka äro av betydelse för dettas avgörande.

Myndigheten skall leda utredningen och tillse, att ärendet blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet fordrar.

Part har att medverka vid utredningen.

Besvärssakkunnigas förslag innebar vidare att bestämmelserna om utredning även skulle tillämpas i besvärsärenden. Bestämmelserna skulle enligt de sakkunniga tolkas så, att strängare krav ställdes på besvärsmyndighetens utredningsansvar.

I *arbetsgruppens* betänkande med förslag till förvaltningslag (SOU 1968:27) berördes frågan om myndigheterna skall komplettera utredningen i ett ärende ex officio eller låta erforderlig komplettering ankomma på part, med eller utan vägledning från myndigheten (s. 110). Arbetsgruppen menade att denna fråga var beroende av sakens beskaffenhet. Om den över huvud taget skulle regleras, borde det ske områdesvis i specialförfattningarna. Alla grader av official- resp. partsansvar kunde förekomma. I ett speciellt avseende, nämligen när det gällde en myndighets skyldighet att ge anvisningar om vissa enkla kompletteringsåtgärder, kunde man enligt arbetsgruppen dock åstadkomma en allmän bestämmelse.

Propositionen (1971:30) godtog i huvudsak arbetsgruppens resonemang. I fråga om utredningsansvarets fördelning i förvaltningsförfarandet uttalade *departementschefen* (s. 375) att frågan knappast kunde lösas genom en allmän regel i FL utan att den vid behov borde regleras i specialförfattningarna. Däremot föreslogs (s. 526–530) en allmän bestämmelse i FPL om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Bestämmelsen borde enligt departementschefen ges en sådan utformning att det framgick att utredningsansvaret varierade beroende på måltyp. Därför valdes uttryckssättet att rätten skall tillse att mål blir så utrett "som dess beskaffenhet kräver". För denna bestämmelse har redogjorts i avsnitt 9.1.1.

9.4 Överväganden

Det har av flera skäl varit naturligt för FRU att ta upp frågan om myndigheternas utredningsansvar redan i den första utredningsetappen. Det föreligger ett nära samband med frågan om myndigheternas allmänna serviceplikt gentemot allmänheten. Det har också framgått av bakgrundsteckningen (se 5.3) att erkännandet av en allmän princip om utredningsansvar för förvaltningsmyndigheterna har tillmätts avgörande betydelse då statsmakterna har intagit ståndpunkten, att möjligheterna till rättshjälp skall vara begränsade på förvaltningens område. FRU har för egen del uttalat i det föregående (se 7.8 och 8.5) att statsmakternas ställningstagande framstår som i sak riktigt. Man bör enligt FRUs mening i framtiden liksom hittills bygga på myndigheternas utredningsansvar och inte på rättshjälp åt de enskilda i större utsträckning. Att en allmän regel i ämnet saknas i FL kommer emellertid att framstå som en väsentlig brist mot denna bakgrund. Till detta kommer, som har visats ovan, att både rättspraxis och litteratur har pekat på denna brist.

FRU lägger av dessa skäl fram förslag om att FL tillförs en regel om utredningsansvar. Den föreslås få i huvudsak samma avfattning som den i FPL. Därigenom undviks onödiga tolkningssvårigheter. Regeln har placerats i avdelningen med särskilda bestämmelser, närmast av lagtekniska skäl.

Till närmare utveckling av motiven i denna del vill FRU anföra följande.

En förutsättning för att riktiga beslut skall kunna fattas av myndigheterna är att den utredning som läggs till grund för beslutet är tillräckligt omfattande och allsidig. I annat fall kan inte heller de krav på saklighet i den offentliga verksamheten som ställs upp i RF tillgodoses. Myndigheterna måste verka för att varje ärende blir så utrett som behövs för att ett materiellt riktigt beslut skall kunna fattas.

Eftersom myndigheten har både kunskap om de regler som gäller och tillgång till materialet i ärendet, har den möjlighet att avgöra vilka kompletteringar som kan behövas och hur dessa lämpligen bör ske. Utredningsansvaret omfattar således en bedömning av både vad som saknas och vem som bör ombesörja kompletteringen, myndigheten själv eller parten. Myndigheten måste emellertid också se till att inte överflödig utredning tas in och avgörandet därigenom fördröjs.

Myndigheternas serviceplikt och utredningsansvar hänger nära samman. Ansvaret för att utredningen i ett ärende blir fullständig och riktig innebär sålunda att myndigheten måste vara aktiv och ge parterna den hjälp och service de behöver för att kunna tillföra ärendet nödvändiga uppgifter och bevis. Att myndigheten har ansvaret för utredningen innebär inte att den skall vidta alla utredningsåtgärder själv. Ansvaret innebär däremot att det är myndighetens sak att se till att nödvändiga utredningsåtgärder verkligen kommer till stånd antingen genom åtgärder av parterna eller genom myndighetens försorg.Utredningsansvaret får dock inte leda så långt att myndigheten är förhindrad att avgöra ett ärende om t. ex. parten inte har gjort en komplettering som myndigheten har ansett nödvändig och gett anvisningar om. Myndigheten har då att välja mellan att själv ta in denna utredning eller att avgöra ärendet i befintligt skick. Sakens beskaffenhet får avgöra vilken väg som bör väljas. Om en part t. ex. ansöker om en förmån, kan det normalt inte begäras att myndigheten själv skall göra en komplettering som behövs, utan bara att den skall ge parten anvisning om den brist som föreligger. Det kan i detta sammanhang erinras om att speciella författningar ibland innehåller regler om rätt för myndigheterna att ta ut avgift för att fullgöra vissa uppgifter. Gäller det däremot ett ärende som myndigheten har tagit upp själv och som omfattar t. ex. ett ingrepp i någons personliga eller ekonomiska förhållanden kan naturligtvis större krav ställas på insatser från myndighetens sida.

Utredningsansvaret innefattar dessutom ett ansvar för att utredningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Myndigheten skall alltså bedöma vem som lämpligen bör skaffa fram den utredning som behövs samt, om parten bör göra det, anvisa honom hur det bör ske. Utredningen måste vidare bedrivas tillräckligt snabbt och på ett sätt som inte vållar enskilda eller andra onödiga olägenheter.

Det är inte tillfredsställande att FL, som är avsedd att innehålla de verkligt grundläggande reglerna för ärendehandläggningen, helt saknar bestämmelser

om myndigheternas utredningsansvar och serviceplikt och endast föreskriver en starkt begränsad vägledningsplikt som syftar till att avhjälpa brister i ingivna handlingar. Särskilt är det olämpligt att lagstiftningen kan ge intryck av att utredningsansvaret skulle sträcka sig längre hos förvaltningsdomstolarna än hos förvaltningsmyndigheterna till följd av det särskilda stadgandet i 8 § FPL. Det är givetvis angeläget att tillräcklig utredning görs redan i första instans och inte först efter anförda besvär. FRU erinrar om vad som har anförts i det föregående om det önskvärda i att skjuta tyngdpunkten nedåt i instansordningen.

Som har anförts i förarbetena till FL går det knappast att utforma en heltäckande allmän bestämmelse om utredningsansvaret, som tar upp alla detaljer i ämnet. Ansvaret för utredningen varierar i olika ärenden inom förvaltningen. Detta hindrar emellertid inte att man i FL slår fast den grundläggande principen om att det ytterst är myndigheterna som har ansvaret för att utredningen blir tillräcklig. En bestämmelse av det innehåll som 8 § FPL har bör kunna passa in även i FL.

Enligt FRUs mening bör FL innehålla en grundläggande regel om utredningsansvaret, medan sådana närmare bestämmelser i ämnet, som kan behövas på särskilda områden, tas in i de författningar som reglerar dessa. Utformar man bestämmelsen efter förebild av den som finns i 8 § FPL, kommer hänsyn att kunna tas till ärendets karaktär och förhållandena i det enskilda fallet.

10 Muntlighet

10.1 Utredningsuppdraget

I direktiven sägs att FRU bör överväga de uppslag till reformer som byråkratiutredningen har aktualiserat. Till de frågor som härigenom kommer in i bilden hör parts möjlighet att lämna muntliga uppgifter i ärende. Utredningen menade att man inom ramen för ett mera begränsat reformarbete, närmast en utveckling och precisering av FLs regler, borde kunna utgå från sista meningen i 16 § FL om skriftligt nedtecknande av muntliga uppgifter. Vid ett mera omfattande arbete, som syftar till en utbyggnad med ämnen som f. n. inte regleras i lagen, borde man ta upp frågan om vidgad möjlighet till muntligt förfarande i förvaltningsärenden. I sitt resonemang anknöt utredningen till såväl möjligheten att förbättra myndigheternas service som strävandena att förenkla och effektivisera förfarandet.

10.2 Gällande rätt

FL utgår från att förfarandet i ärenden hos förvaltningsmyndighet i princip är skriftligt. Förhållandet mellan skriftlig och muntlig handläggning regleras inte närmare i lagen. Däremot slås det fast att det skriftliga förfarandet skall kunna kompletteras med muntliga inslag. Detta anges i 16 § som har följande lydelse:

> Vill sökande, klagande eller annan part muntligen lämna uppgift i ärendet, skall tillfälle beredas honom att göra det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Sådan uppgift antecknas genom myndighetens försorg i den utsträckning som det behövs.

Genom sin placering bland lagens särskilda bestämmelser är regeln tillämplig endast i ärenden om myndighetsutövning mot enskild.

Bestämmelsen innebär att part som huvudregel har rätt att meddela sig muntligen i ärendet. Några skäl för önskan att lämna muntliga uppgifter behöver inte anges. Det måste dock vara förenligt med arbetets behöriga gång att tillgodose önskemålet. En prövning av om så är fallet blir aktuell framför allt om ett muntligt inslag avviker från de gängse rutinerna för ärendehandläggningen. Regeln ger däremot inte part någon rätt att få till stånd en muntlig förhandling (jfr prop. 1971:30 s. 474).

För att de muntliga uppgifter som har lämnats skall finnas med i beslutsunderlaget har myndigheterna ålagts att anteckna dem i den utsträckning det behövs. I ärenden med mer än en part kan dokumentationen också vara en förutsättning för kommunicering med en part som inte var närvarande då uppgifterna lämnades.

När det i olika typer av ärenden finns ett särskilt behov av muntlig handläggning beaktas detta i speciallagstiftningen. Sålunda har part t. ex. enligt 55 § socialtjänstlagen (1980:620) i princip rätt att få företräde inför socialnämnden.

I 55 § byggnadsstadgan (1959:612) regleras förfarandet hos byggnadsnämnd i ärenden om byggnadslov. Efter en lagändring 1979 gäller numera uttryckligen att ansökan om byggnadslov för enklare åtgärder får göras muntligt.

I 9 § FPL regleras frågan om skriftlighet och muntlighet enligt följande:

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antagas vara till fördel för utredningen.

I kammarrätt, försäkringsrätt, länsrätt och den mellankommunala skatterätten skall muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det.

Huvudprincipen om skriftlighet i förfarandet har således slagits fast uttryckligen.

10.3 Nordisk rätt

10.3.1 *Norge*

I 22 § första stycket forvaltningsloven föreskrivs att en part som har saklig grund för det skall ges tillfälle att få tala med tjänsteman vid det förvaltningsorgan som handlägger ärendet. Denne tjänsteman behöver emellertid inte vara den som skall avgöra ärendet eller som handlägger ärendet.

En dokumentationsplikt beträffande uppgifter av betydelse är också föreskriven i samma bestämmelse. Bestämmelsen gäller endast i myndighetsutövningsärenden.

10.3.2 *Finland*

I förslaget till lag om förvaltningsförfarandet har i 18 § tagits in en bestämmelse, tillämplig i myndighetsutövningsärenden, av följande lydelse:

Önskar part i anhängigt ärende framföra yrkande eller förebringa utredning muntligen, skall honom i mån av möjlighet beredas tillfälle härtill. Övriga parter skall kallas att komma samtidigt tillstädes, om anledning därtill föreligger.

Enligt 20 § skall muntliga yrkanden samt muntlig utredning som kan inverka på ärendets avgörande antecknas.

10.4 Frågans tidigare behandling

Besvärssakkunniga föreslog i betänkandet (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet följande bestämmelse om muntlig handläggning för förfarandet både i första instans och i besvärsinstans (8 kap. 14 §):

Finnes för utredningen av vikt, att part eller annan höres muntligen, må myndigheten förordna om muntlig handläggning. Sådan handläggning skall äga rum vid sammanträde inför myndigheten å lämplig plats.

Bestämmelsen kompletterades av följande stadgande om dokumentation av muntliga uppgifter (8 kap. 23 §):

Om uppgift av betydelse för ärendes avgörande, som under utredningen tillföres ärendet annorledes än skriftligen, skall anteckning göras.

Besvärssakkunniga konstaterade, att för förvaltningsförfarandet gällde i allmänhet att ärendena i princip skulle avgöras på handlingarna. Samtidigt förekom emellertid informella muntliga kontakter vid telefonsamtal och besök. Det som kom fram på sådant sätt behandlades i regel som utredningsmaterial.

De sakkunniga menade att även fortsättningsvis borde gälla att handläggningen skulle vara skriftlig och ärendena avgöras på handlingarna. I den mån ett verkligt behov av muntlighet förelåg för att man skulle kunna få en tillförlitlig utredning borde dock möjlighet finnas till muntliga inslag, om det kunde passas in i handläggningen utan att göra den tungrodd eller kostsam. Ändamålet med muntligheten skulle vara att komplettera skriftligheten, inte att ersätta den.

Någon särskild bestämmelse om parts möjlighet att t. ex. vid personligt besök lämna muntliga uppgifter föreslogs inte av de sakkunniga. De menade att en sådan rätt i viss mån redan följde av reglerna i allmänna verksstadgan och regler i instruktioner om mottagningstider. En sådan rätt skulle också följa av de sakkunnigas förslag om parts rätt att utveckla talan och förebringa utredningsmaterial (8 kap. 2 §). Också deras förslag om myndigheternas allmänna utredningsbefogenheter innefattade möjligheter att använda vissa muntliga inslag i handläggningen. De sakkunniga framhöll, att mycket stod att vinna med en förnuftig användning av informella muntliga kontakter såväl mellan myndigheter som mellan myndigheter och enskilda.

På de flesta förvaltningsområden fanns det enligt besvärssakkunniga i regel inte något behov av muntlighet i andra former än informella kontakter. Sammanträden av formbunden karaktär var dock att föredra framför informella muntliga kontakter i vissa ärendetyper. Detta gällde t. ex. tvåpartsärenden, ärenden som är svåra att utreda på ett tillfredsställande sätt utan muntligt sammanträde samt ärenden där det är fråga om betydande ingrepp i personlig frihet eller i egendom. Allmänt menade de sakkunniga att myndigheterna, innan man beslutade om muntlig handläggning, borde noga bedöma vilka fördelar och nackdelar en sådan åtgärd kunde ha.

Arbetsgruppens förslag till förvaltningslag (SOU 1968:27) innehöll inte någon bestämmelse om muntliga inslag i förvaltningsförfarandet. Arbetsgruppen föreslog inte heller någon allmän bestämmelse om skyldighet att dokumentera muntligt lämnade uppgifter, med hänsyn bl. a. till att en sådan

skyldighet skulle kunna bli betungande för myndigheterna. Kravet på kommunicering med part av sådant material som tillförts ett ärende av annan innebar dock att en dokumentation i praktiken var nödvändig.

Departementschefen uttalade i propositionen (1971:30 s. 475) att några allmänna regler om muntlig handläggning vid sammanträde inför förvaltningsmyndighet inte borde ges i FL. Frågan borde vid behov regleras i specialförfattningar för olika förvaltningsområden. Det förhöll sig dock något annorlunda med informella muntliga kontakter. Sådana förekom i stor utsträckning, men det var i viss mån oklart hur långt myndigheternas skyldighet att tillmötesgå en önskan av part om informell kontakt sträckte sig. Det skulle enligt departementschefen otvivelaktigt vara av värde för den enskilde om parts rätt i detta hänseende slogs fast. Från principiell synpunkt kunde det inte finnas något att erinra mot att i ökad utsträckning tillämpa ett mera formlöst förfarande i sådana ärenden där det låter sig göra utan att kravet på utredningens tillförlitlighet och objektivitet eftersätts. Inte minst med hänsyn till önskemålet om snabbhet i handläggningen kunde enligt departementschefen en sådan ordning vara till fördel för både myndigheter och enskilda. En självklar förutsättning var att det var förenligt med arbetets behöriga gång. Regeln borde kompletteras med en föreskrift om dokumentationsskyldighet.

10.5 Överväganden

Det har framgått av de allmänna övervägandena (se kap. 7) att frågekomplexet skriftlighet och muntlighet i förvaltningsförfarandet har central betydelse för FRUs arbete. Det gäller ett alltför stort ämne för att kunna behandlas mera ingående redan i den första utredningsetappen. Överhuvudtaget är det tveksamt om några större reformer kan genomföras inom ramen för den nuvarande FL. Emellertid har det synts FRU omöjligt att nu lämna dessa frågor helt åt sidan, eventuellt alltså till slutskedet. Med målsättningen, att en första reformetapp skall ange profilen för FRUs arbete, måste en inriktning på enklare förfaranden genom ökade muntliga inslag markeras.

Det är ställt utom allt tvivel att mycket av den kritik, som riktas mot det nuvarande förvaltningsförfarandet, har sin grund i en alltför omfattande skriftlighet, med inslag av slentrianmässighet och med bortseende från möjligheten och lämpligheten av muntligt förfarande i viss utsträckning. En omständighet av särskild betydelse är också vad levnadsnivåundersökningarna har visat om människors bristande förmåga att kommunicera med myndigheter (se 5.4). Att mera skjuta i förgrunden möjligheten av muntliga kontakter innebär att beakta detta förhållande och överhuvudtaget att utveckla synpunkten om förbättrad service mot allmänheten.

FRU knyter an till departementschefens ställningstagande i 1971 års proposition och tar fasta på den positiva attityd till muntlighet som kom till uttryck där. Till närmare utveckling av motiven i denna del vill FRU anföra följande.

Förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna är i princip skriftligt, men

det kan inrymma åtskilliga muntliga inslag. Man kan skilja mellan förhandlingar och andra muntliga inslag i handläggningen. Förhandlingar förekommer i princip endast på grund av uttryckliga bestämmelser i lag. Möjligheterna att i ökad omfattning tillåta sådan handläggning inom förvaltningen tas inte upp här utan endast frågan om ökade muntliga inslag i handläggningen.

Enligt FRUs mening står mycket att vinna genom en förnuftig användning av möjligheten till informella kontakter i ärendehandläggningen. Det gäller kontakter mellan myndigheter likaväl som kontakter mellan myndigheter och enskilda. Värdet kan givetvis variera beroende på ärendets art. Förvaltningsmyndigheterna måste ha ett tämligen stort utrymme för egen bedömning av var man bör dra gränsen mellan muntlig och skriftlig handläggning.

De fördelar som ligger i att man tillåter muntlighet i handläggningen kommer främst parterna till godo. Bestämmelsen i 16 § FL kan ses som en uppmaning till myndigheten att hjälpa den som har svårt att uttrycka sig skriftligen. I den meningen innebär bestämmelsen att myndigheten har en viss serviceskyldighet gentemot allmänheten.

Frågan har också ett samband med myndigheternas utredningsansvar som behandlades i kapitel 9. Det råder inte något tvivel om att det ansvaret i stor utsträckning kan fullgöras på ett enkelt sätt genom informella muntliga kontakter med part. En tidig kontakt kan förebygga brister i t. ex. ansökningshandlingar eller avhjälpa sådana brister. Möjligheterna att genom muntliga anvisningar vid ett samtal göra klart vilka uppgifter som behövs i ett ärende kan vara större än om enbart skriftliga anvisningar finns att tillgå för parten. Detta gäller främst om kompletteringen avser annat än enkla uppgifter om sakförhållanden. Säkerheten i förfarandet kan därför bli större om muntliga inslag medges. Man kan också förebygga uppkomsten av onödiga ärenden.

Sammanfattningsvis kan enligt FRUs uppfattning muntliga inslag i handläggningen leda till bättre service samt ökad säkerhet och snabbhet. Det framstår som angeläget att klarare än nu markera möjligheten av muntlighet i FL. Även om det kan sägas bli fråga mera om en kodifiering än om en saklig nyhet, är det av vikt att ge uttryck för viljeinriktningen. Förfarandelagstiftningen bör inte skjuta skriftligheten så starkt i förgrunden som var naturligt vid tiden för besvärssakkunnigas arbete. Att muntliga inslag betonades mera av departementschefen i 1971 års proposition låg i linje med det synsätt som senare kom till uttryck hos byråkratiutredningen.

Det är i och för sig önskvärt att göra en markering rörande muntlighet redan bland FLs allmänna bestämmelser. FRU har därför övervägt att i 10 §, som handlar om remissförfarande, föra in ett nytt, första stycke om muntligt förfarande. Emellertid har FL genom 16 § en bestämmelse som särskilt avser muntlighet. FRU har stannat för att hålla fast vid den nuvarande systematiken och sålunda föreslå en ändring i 16 § FL. Därigenom undviks också tolkningssvårigheter. Huvudinnebörden av ändringen bör vara att muntlighet inte skall framstå som beroende av parts begäran utan som ett alternativ för handläggningen som myndigheten bör välja av eget initiativ om det är till fördel för utredningen. Att särskild hänsyn skall tas till vad som är enklast och till partens särskilda förhållanden följer av det förut anförda.

När det gäller flerpartsärenden kan det finnas skäl att iaktta en viss återhållsamhet med muntliga kontakter med enbart en part, t. ex. vid besök. Myndighetens objektivitet får inte ifrågasättas. Men faran för att så kan bli fallet bör inte heller överdrivas. Den vägledning som de allmänna domstolarna skall ge kärande eller svarande enligt lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden har inte ansetts behöva ge upphov till några principiella invändningar av detta slag (prop. 1973:87 s. 147–153).

Genom muntlighet finns det möjligheter att göra tidsvinster. Skriftväxling i samband med delgivning, bevakning m. m. mellan myndighet och part kan vara tidsödande och tungrodd. Risk för missförstånd genom att man "pratar bredvid varandra" är större vid skriftväxling än vid muntlighet. Det är dock omöjligt att ge en fullständig bild av vilka konsekvenser en ökad muntlighet skulle få inom FLs vidsträckta tillämpningsområde. Men i den mån muntlighet skulle leda till merarbete, tidsförlust och ökade kostnader skulle detta sannolikt bero mindre på själva de muntliga inslagen än på den nödvändiga skyldigheten att dokumentera muntliga uppgifter av betydelse.

En utvidgning av muntligheten i förfarandet bör i princip förutsätta att merarbete inte uppkommer hos myndigheten. Ett ringa merarbete bör dock kunna godtas om det innebär fördelar på något annat sätt, t. ex. genom att handläggningstiden kortas ned. En ökad muntlighet som medför påtagliga fördelar för en part bör också, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till andra faktorer, genomföras även om muntligheten skulle öka belastningen på myndigheten. Muntligheten kan vara ett resultat av önskemål från såväl myndigheten som parten. De enskildas svårigheter att kommunicera med myndigheterna bör, som förut sagts, beaktas särskilt.

Någon anledning att ändra föreskriften om dokumentationsskyldighet föreligger inte.

Den föreslagna bestämmelsen ger myndigheten en befogenhet att ta initiativ till och besluta om muntlighet i handläggningen av ärenden. Att detta inte är någon nyhet har framgått av det sagda. I och för sig har myndigheterna redan en sådan befogenhet. Det är emellertid önskvärt att FL mera uttryckligt anger detta och skjuter i förgrunden att muntlighet bör övervägas. Lagen bör inte ge intrycket att muntlighet bör ses som en undantagsföreteelse.

11 Verkan av felaktiga besvärshänvisningar

11.1 Utredningsuppdraget

I FRUs direktiv står bl. a. följande:

Enligt 12 § förvaltningslagen skall för sent anförda besvär inte tas upp till prövning. Detsamma gäller enligt förvaltningsprocesslagen. Inget undantag görs för fall där det i en besvärshänvisning felaktigt har angetts att besvär skall anföras hos viss myndighet och besvärshandlingen i rätt tid har kommit in till den myndigheten men först efter besvärstidens utgång har kommit rätt myndighet till handa. Praxis är vacklande. Det förekommer i sådana fall såväl att besvären tas upp till prövning som att de avvisas. Både i dessa fall och när fel besvärstid angetts torde i allmänhet den som, till följd av felet i besvärshänvisningen, har kommit in för sent med sina besvär kunna påräkna att regeringsrätten efter ansökan återställer den försuttna tiden. Allmänheten måste ställa sig frågande till varför en sådan omgång ibland skall behövas när klaganden har rättat sig efter vad beslutsmyndigheten har meddelat honom. En lämplig ordning skulle kunna vara att den som har kommit in med sina besvär för sent men därvid har följt en meddelad besvärshänvisning bevaras vid sin rätt, generellt eller med vissa undantag, utan att han behöver ansöka om återställande av försutten tid. Kommittén bör överväga huruvida de allmänna bestämmelserna om besvär bör byggas ut med föreskrifter av denna innebörd.

11.2 Gällande rätt

11.2.1 *Lagregler i FL och FPL*

Enligt 12 § tredje stycket FL skall besvär som anförts för sent inte tas upp till prövning. Detsamma gäller enligt 6 § FPL. Det finns bara ett undantag från denna regel. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet, skall besvären ändå prövas.[1] De besvärsprövande myndigheterna har inte någon uttrycklig befogenhet att i andra fall avgöra om för sent anförda besvär ändå skall prövas. Något undantag görs alltså inte för det fall att besvären kommit in för sent på grund av felaktiga upplysningar i den besvärshänvisning som beslutsmyndigheten meddelat.

Enligt 18 § FL skall part underrättas om innehållet i beslut varigenom myndighet avgör ett ärende. Skyldigheten gäller alltså inte beslut under förfarandet utan bara slutliga beslut. Är det uppenbart att beslutet har gått parten emot skall han även underrättas om hur han skall gå till väga om

[1] Härutöver gäller dock enligt 3 § lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål, att besvär som kommit in till statsdepartement inom föreskriven tid skall anses fullföljda i rätt tid, även om besvärshandlingen rätteligen borde ha lämnats in till kammarrätt eller regeringsrätten.

han vill överklaga beslutet. En liknande bestämmelse finns i 31 § FPL. Det finns dock inga bestämmelser om konsekvensen av att myndigheten försummar att lämna besvärshänvisning eller lämnar en felaktig sådan.

11.2.2 *Rättspraxis*

Den följande rättsfallsgenomgången är i huvudsak begränsad till fall som gäller tillämpningen av de regler som trädde i kraft den 1 januari 1972 i samband med förvaltningsrättsreformen.[1]

Det vanligaste felet i besvärshänvisningar tycks vara att beslutsmyndigheten anger fel besvärsinstans. Det förekommer t. ex. i byggnadsmål att regeringen anges som besvärsinstans i stället för rätteligen en kammarrätt eller vice versa (se t. ex. RÅ 1978 Bb 348). Den omorganisation av kammarrätterna som skett under 1970-talet har också lett till att underinstanserna ibland anger fel kammarrätt i besvärshänvisningen (se t. ex. RÅ 1978 Bb 32).

I RÅ 1973 ref. 84 hade en myndighet felaktigt angett besvärstiden till två månader i stället för tre veckor. Besvär, som anförts inom den i besvärshänvisningen angivna tiden men efter utgången av treveckorsfristen, ansågs ha kommit in för sent. Den försuttna tiden återställdes.

I RÅ 1978 2:30 ansågs besvären ha kommit in för sent. Däremot återställdes den försuttna tiden. Förhållandena var följande:

En myndighet hade meddelat beslut vid sammanträde i sökandens närvaro. Besvärshänvisning lämnades emellertid först i samband med att beslutet tillställdes sökanden i utskrift. I besvärshänvisningen angavs besvärstiden till tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet. Besvär anfördes mer än tre veckor efter sammanträdet men mindre än tre veckor efter det att klaganden mottagit det skriftliga beslutet.

I RÅ 1980 2:15, där den försuttna tiden återställdes, var omständigheterna följande:

En länsstyrelse hade i ett byggnadslovsärende tillställt en part ett beslut som saknade besvärshänvisning. Efter begäran från parten utfärdade länsstyrelsen en separat besvärshänvisning. I denna angavs besvärstiden till tre veckor från det att parten fått del av besvärshänvisningen. Besvären, som kom in till kammarrätten inom denna tid men mer än tre veckor efter det att parten fått del av beslutet, ansågs ha kommit in för sent.

De kommunala myndigheterna har inte någon skyldighet att lämna besvärshänvisning när beslutet bara kan angripas genom kommunalbesvär. Ibland förekommer dock misstag. Det händer t. ex. att hälsovårdsnämnder lämnar besvärshänvisning som om beslutet kunde överklagas genom förvaltningsbesvär (t. ex. RÅ 1978 Bb 82, där försutten besvärstid ej återställts, motsatt utgång i t. ex. RÅ 1978 Bb 62, Bb 204 och Bb 322).

Har klaganden fått en besvärshänvisning trots att beslutet inte är överklagbart eller trots att han saknar besvärsrätt, kan besvärshänvisningen inte leda till att besvären ändå skall prövas (se t. ex. RÅ 1938 ref. 37, 1949 ref. 38 och 1955 ref. 46).

Beträffande fel i besvärshänvisning i fråga om behovet av prövningstillstånd i regeringsrätten, kan hänvisas till RÅ 1974 not B 55 och 56.

[1] Beträffande praxis före förvaltningsrättsreformen hänvisas till Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, s. 220–228.

11.3 Nordisk rätt

11.3.1 *Norge*

Den norska forvaltningsloven innehåller inga särskilda bestämmelser i det här behandlade ämnet. Lagen ger dock myndigheterna en allmän befogenhet att pröva klagomål även om den lagstadgade klagofristen har överskridits. Lydelsen av 31 § forvaltningsloven som innehåller dessa bestämmelser framgår av bilaga 3.

11.3.2 *Finland*

I förvaltningsbesvärslagen (lag om ändringssökande i förvaltningsärenden) finns regler om verkan av felaktig eller utelämnad besvärshänvisning ("besvärsundervisning"). Om en myndighet har försummat att lämna besvärshänvisning, bör en sådan på begäran lämnas även efter det att den ordinarie besvärstiden (30 dagar) har gått ut. Besvärstiden räknas i sådana fall från den dag klaganden fått kännedom om besvärshänvisningen. I 12 § förvaltningsbesvärslagen, som behandlar skyldigheten att lämna besvärshänvisning m. m. föreskrivs bl. a. följande. Om en besvärshänvisning i väsentliga delar är bristfällig bör en ny meddelas. Saknas besvärshänvisning bör sådan meddelas, även om besvärstiden har gått ut. Besvärstiden räknas i dessa fall från den dag besvärshänvisningen i fråga har kommit till klagandens kännedom.

I 13 § förvaltningsbesvärslagen finns regler om följden av felaktigheter i besvärshänvisningen. Paragrafen har följande lydelse:

Har i besvärsundervisning angivits kortare besvärstid än stadgad är, skola besvär, om de anförts inom stadgad tid, anses inlämnade i rätt tid. Har i besvärsundervisning angivits längre besvärstid än stadgad är, skola inom den angivna tiden anförda besvär anses vara inlämnade i rätt tid.

Är anvisningen om den myndighet, till vilken besvär kunna ingivas, oriktig, skola besvären anses riktigt fullföljda, då de ingivits antingen till rätt eller till i besvärsundervisningen angiven myndighet; och bör sistnämnda myndighet i tjänsteväg överstyra besvären till den myndighet, som vederbör.

Är meddelad besvärsundervisning oriktig till andra delar än de i 1 och 2 mom. nämnda och har besväranden vid beslutets överklagande följt antingen besvärsundervisningen eller vad i saken är stadgat, skola besvären anses riktigt fullföljda.

Har besvärsundervisning icke fogats till beslut eller är meddelad besvärsundervisning till väsentliga delar bristfällig och har besväranden utan att begära besvärsundervisning eller komplettering av sådan anfört besvär med iakttagande av laga bestämmelser, skola besvären även anses riktigt fullföljda.

11.4 Frågans tidigare behandling

Besvärssakkunniga (SOU 1964:27 s. 592–594) föreslog som huvudregel att för sent inkomna besvär skulle avvisas. Besvärsmyndigheten borde alltså inte ges någon diskretionär befogenhet att avgöra om besvär skulle prövas trots att de kommit in för sent. Däremot föreslog de sakkunniga att man

skulle lagfästa den i praxis utbildade grundsatsen att, om en klagande hade förfarit felaktigt vid överklagande men handlat enligt en given besvärshänvisning, hans förfarande inte skulle leda till förlust av talan. I lagförslagets 16 kap. 1 § intogs följande bestämmelse:

> Är besvärstalan icke fullföljd inom rätt tid, skall den avvisas. Lag samma vare, om besvärsinlagan är behäftad med så väsentlig brist, att den är otjänlig som underlag för ärendets handläggning och klaganden icke efterkommer föreläggande att avhjälpa bristen. Föreligger eljest hinder mot besvärstalans upptagande till prövning, skall talan ock avvisas.
>
> Har klagande vid besvärs anförande förfarit felaktigt men därvid handlat i överensstämmelse med given besvärshänvisning, föranleder hans förfarande ej förlust av talan.

Vid *remissbehandlingen* uttalade MO om andra stycket att frågan, om klaganden har berättigat anspråk på att få sin talan prövad, endast kan bedömas från fall till fall. Ibland kan det te sig helt obefogat, t. ex. när klaganden väl känner till den rätta klagotiden men försöker utnyttja den felaktiga besvärshänvisningen. MO ifrågasatte därför om inte frågan i stället borde lösas i rättspraxis eller genom återställande av försutten tid.

Arbetsgruppen (SOU 1968:27 s. 259) ansåg inte att lagtexten behövde beakta det mycket speciella fallet att någon till följd av felaktig besvärshänvisning kommit in för sent med sina besvär. Detta borde "kunna klaras tolknings- och tillämpningsvägen". Arbetsgruppen föreslog dock följande bestämmelse (25 §):

> Besvärsmyndighet får pröva för sent inkomna besvär, om det är uppenbart att ingens rätt äventyras därigenom.

Denna bestämmelse fick ett blandat mottagande vid *remissbehandlingen*. De instanser som var kritiska pekade bl. a. på att den skulle medföra en extra belastning av besvärsmyndigheten som inte var motiverad från rättssäkerhetssynpunkt. Det anfördes också att den skulle skapa tolkningsproblem och risk för oenhetlig praxis samt att den kunde undergräva respekten för besvärstiden. Några remissinstanser föreslog i stället att besvärsmyndigheten skulle få rätt att beakta laga förfall eller att man skulle följa besvärssakkunnigas förslag. Arbetsgruppens förslag ledde inte till lagstiftning.

11.5 Överväganden

Direktiven ålägger FRU särskilt att pröva frågan om verkan av felaktiga besvärshänvisningar. Eftersom frågan ansågs för begränsad för att regleras i FL vid dess tillkomst, är direktiven på denna punkt ett uttryck för den delvis ändrade syn på lagens funktion som FRU har redovisat i sina allmänna överväganden (se 7.2). FRU ansluter sig för sin del till uppfattningen att det nu framstår som i hög grad rimligt att rätta till den brist som föreligger och som har visat sig få negativa konsekvenser i praktiken.

Besvärsmyndigheterna kan i dag inte pröva för sent inkomna besvär, även om förseningen beror på att beslutsmyndigheten har lämnat en felaktig besvärshänvisning. Felet kan t. ex. bestå i att fel besvärsinstans har angetts

i besvärshänvisningen. Även om besvärshandlingen har kommit in i rätt tid till den instansen, är risken stor att felet inte upptäcks i sådan tid att besvären hinner vidarebefordras till rätt instans inom föreskriven tid. För att besvären skall kunna prövas måste den försuttna tiden återställas. Återställande av försutten tid kan när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans beviljas av regeringsrätten.

FRU har översiktligt gått igenom rättsfallsreferaten och notiserna från regeringsrätten under åren 1977–1979 (RR 1977 och RÅ 1978–1979). Man kan konstatera att i ungefär hälften av de ca 40 fall per år, i vilka återställande av försutten tid har beviljats, orsaken var fel i besvärshänsvisning. Det är alltså just vid denna typ av felaktigheter som det är vanligast att regeringsrätten återställer försutten tid.

Möjligheten att överklaga beslut som har fattats av domstolar och andra myndigheter utgör en av de viktigaste rättssäkerhetsgarantierna. Det är av stor vikt att bestämmelserna garanterar att enskilda parter inte lider rättsförluster på grund av fel eller misstag från myndigheternas sida. För att den som är missnöjd med ett beslut skall kunna utnyttja möjligheten att överklaga finns bl. a. regler om skyldighet att lämna besvärshänvisning. Syftet är givetvis att underlätta för den enskilde. För att detta syfte skall nås måste besvärshänvisningarna utformas så att mottagarna verkligen förstår dem. Detta ställer krav både på urvalet av de upplysningar som lämnas och på den språkliga utformningen. Frågor av den här typen har uppmärksammats i flera sammanhang under senare år, bl. a. i propositionen 1978/79:111 Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. (bil. 1, s. 11) samt av byråkratiutredningen i betänkandet (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter (s. 58–59) och i rapporten (Ds Kn 1979:1) Språkarbete.

Det förekommer alltså ibland att myndigheter lämnar besvärshänvisningar som har ett felaktigt innehåll. Sådana misstag kan leda till att den som är missnöjd med ett beslut klagar för sent. FRU har inte ansett det vara nödvändigt att göra någon närmare undersökning av hur ofta sådana fel och misstag förekommer. Även om man givetvis kan utgå från att myndigheterna i regel lämnar riktiga besvärshänvisningar, har den tidigare redovisningen klargjort att sådana fel inte är helt ovanliga. Det finns också anledning att förmoda att åtskilliga felaktigheter aldrig uppenbaras.

Om ett misstag begås kan den drabbade i praktiken gå miste om sina möjligheter att överklaga beslutet i fråga. Den enskilde kan alltså inte vara säker på att få sin sak prövad även om han följer de uppgifter han får i en besvärshänvisning från myndigheterna. Har klaganden fått sina besvär avvisade som för sent inkomna, trots att han följt en lämnad (felaktig) besvärshänvisning, måste han känna till möjligheten att ansöka om återställande av försutten tid hos regeringsrätten. Det torde inte vara någon allmän praxis att den myndighet eller domstol som avvisar besvären i ett sådant fall, upplyser om den möjligheten. Den enskilde måste också själv ta initiativet och ansöka hos regeringsrätten om återställande av försutten tid. Det är uppenbart att en sådan ordning innebär risk för att enskilda lider rättsförluster.

Frågan är hur bestämmelserna bör vara utformade för att man på bästa

sätt skall undvika att sådana fel och misstag från myndigheternas sida medför rättsförluster för enskilda. En möjlig lösning är att ålägga myndigheter, som avvisar besvär som kommit in för sent på grund av en felaktig besvärshänvisning, att översända handlingarna i ärendet till regeringsrätten för prövning av frågan om återställande av försutten tid. En annan tänkbar lösning är att i stället ålägga myndigheterna att informera parten om möjligheten att ansöka hos regeringsrätten om återställande av försutten tid. Ett tredje alternativ är att ge den besvärsprövande myndigheten befogenhet att i de nu aktuella fallen pröva besvären trots att de har kommit in för sent.

En ordning där den besvärsprövande myndigheten kan pröva besvären direkt utan omvägen över regeringsrätten framstår från flera synpunkter som den mest ändamålsenliga. Framför allt skulle handläggningstiden bli kortare, vilket skulle vara till fördel både för den enskilde och från allmän synpunkt. För allmänheten kan det framstå som en irriterande och onödig byråkrati att man i de här fallen måste gå via regeringsrätten för att få besvären prövade. Genom en ändrad ordning kan man också avlasta regeringsrätten. FRU föreslår därför att man reglerar detta fall genom ytterligare ett undantag i 12 § tredje stycket FL.

Har klaganden fått en besvärshänvisning trots att beslutet inte är överklagbart eller trots att han saknar besvärsrätt, kan man säga att informationen har vilselett honom. Det är emellertid en betydande skillnad mellan att på grund av en vilseledande uppgift möjliggöra förlängning av en tidsfrist för en processhandling och att låta en vilseledande uppgift få avgörande betydelse för frågan om en sådan handling överhuvudtaget kan få företas. Den oriktiga besvärshänvisningen kan varken göra beslutet överklagbart eller ge klaganden besvärsrätt. Klaganden kan i den meningen inte sägas ha lidit någon rättsförlust på grund av den felaktiga besvärshänvisningen. Sådana fall bör självfallet inte omfattas av den nu diskuterade undantagsregeln. Genom den föreslagna placeringen av bestämmelsen markeras att den avser ett undantag bara från regeln att för sena besvär inte prövas.

Kommunala beslut kan ibland överklagas genom förvaltningsbesvär och i andra fall genom kommunalbesvär. Gränsen mellan dessa besvärstyper är inte alltid helt klar. Besvärstiden är tre veckor i båda fallen, men utgångspunkten för fristens beräkning är inte densamma. I fråga om kommunalbesvär löper tiden från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. Vid förvaltningsbesvär löper besvärstiden från den dag klaganden har fått del av beslutet. De kommunala myndigheterna har inte någon skyldighet att lämna besvärshänvisning när beslutet bara kan överklagas genom kommunalbesvär. Ibland förekommer det dock att t. ex. en kommunal nämnd felaktigt lämnar besvärshänvisning som om beslutet kunde överklagas genom förvaltningsbesvär. En på detta sätt vilseledande information medför enligt regeringsrättens praxis inte alltid att den försuttna tiden återställs. Denna fråga om besvärshänvisning beträffande beslut inom den oreglerade kommunala förvaltningen, ligger emellertid utanför FRUs uppdrag och behandlas därför inte i detta sammanhang. Här kan nämnas att kommunalbesvärskommittén (Kn 1977:05) överväger frågor som rör gränsen mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär.

Vid utformningen av undantaget i 12 § tredje stycket FL måste man härutöver ta hänsyn till bl. a. följande.

Bestämmelsen i 18 § FL innebär inte att besvärshänvisning alltid skall fogas till ett beslut av en förvaltningsmyndighet. Regeln gäller enbart i ärenden som innefattar myndighetsutövning och det måste vidare vara uppenbart att beslutet går parten emot. Bestämmelsen gäller endast slutliga beslut.

Frågan inställer sig således om ett undantag i 12 § tredje stycket FL skall omfatta även situationer där myndigheten lämnat en felaktig besvärshänvisning, trots att den överhuvudtaget inte har varit skyldig att lämna någon sådan. Om man gör en skillnad mellan dessa två situationer skulle detta innebära att besvärsmyndigheten fick ytterligare en fråga att ta ställning till, nämligen om beslutsmyndigheten var skyldig att lämna besvärshänvisning eller ej. För den enskilde skulle en sådan gränsdragning sannolikt också framstå som obegriplig. FRU föreslår därför att undantagsregeln skall gälla alla felaktiga besvärshänvisningar i ärenden där FL är tillämplig.

Bestämmelsen i 18 § om besvärshänvisning ställer inte något krav på att besvärshänvisning skall lämnas i särskild form. Den kan alltså lämnas antingen skriftligt eller muntligt. FRU har övervägt att begränsa den nu diskuterade regeln till skriftliga besvärshänvisningar. I de allra flesta fall där skyldighet att lämna besvärshänvising föreligger, torde dock myndigheterna lämna en skriftlig underrättelse, ofta i form av en färdigtryckt blankett. FRU anser inte att något udantag bör göras för de sällsynta fall då myndigheten lämnar en muntlig besvärshänvisning i omedelbar anslutning till beslutet, t. ex. vid ett sammanträde. Däremot faller givetvis andra muntliga besked som lämnas t. ex. på telefon av en tjänsteman utanför bestämmelsen. Det är då inte fråga om en formlig besvärshänvisning.

Fel i en muntlig besvärshänvisning är givetvis mycket svårt att bevisa i efterhand. Påstår klaganden att han fått en besvärshänvisning muntligt och att den varit felaktig, kan detta orsaka vissa bedömningsproblem. Problemen torde emellertid inte vara större än att besvärsmyndigheten kan bemästra dem i de sällsynta undantagsfall de uppkommer. Är påståendet inte sannolikt, bör besvären avvisas och klaganden hänvisas till att överklaga avvisningsbeslutet eller ansöka om återställande av försutten tid.

Det har tidigare konstaterats att de vanligaste felen i besvärshänvisningarna är att fel besvärsinstans eller fel besvärstid angetts. När det gäller fel av den senare typen kan man diskutera om det finns skäl att tillåta besvärsprövning hur lång tid som helst efter det att beslutet fattades, t. ex. om besvärstidens slutdag angetts till viss dag 1991 i stället för 1981.

Endast i rena undantagsfall räknas besvärstiden i förvaltningsärenden från ett bestämt datum. Man utgår i stället från dagen för underrättelse om ett beslut. Något slutdatum anges då inte i besvärshänvisningen. Mot den bakgrunden torde det vara ytterst sällan det här problemet kan uppkomma. Det behövs därför inte något särskilt undantag.

Även i FPL bör införas en bestämmelse som motsvarar den som nu diskuterats för FL.

FRU föreslår i kapitel 12 att besvärsingivandet skall ändras, så att besvär i framtiden skall ges in till den myndighet som har fattat beslutet. Om det förslaget genomförs får det bl. a. den effekten, att en felaktig uppgift om besvärsinstansen i besvärshänvisningen inte längre kommer att innebära så stor risk för att besvärshandlingen lämnas in för sent. Handlingen skall

ju enligt huvudregeln lämnas in till beslutsmyndigheten. Om besvärsingivandet läggs om, minskar således skälen för en särregel om prövning av besvär i de fall förseningen beror på en felaktig besvärshänvisning. Det förekommer emellertid även andra fel i besvärshänvisningar som inte skulle påverkas av en omläggning av besvärsingivandet. Med hänsyn härtill föreslår FRU båda de ändringar i 12 § FL som har nämnts här.

12 Ingivande av besvär

12.1 Gällande rätt

Enligt 12 § första stycket FL skall besvär över myndighets beslut anföras genom att besvärshandling tillställs den förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol som har att pröva besvären. Enligt 12 § tredje stycket gäller att besvären skall prövas även om besvärshandlingen har lämnats in till den myndighet som meddelat det överklagade beslutet, förutsatt att besvärshandlingen har kommit in dit i rätt tid.

Motsvarande bestämmelser för förvaltningsdomstolarnas del finns i 7 § FPL.

På vissa förvaltningsområden gäller att besvär skall ges in till beslutsinstansen, t. ex. inom den allmänna försäkringen (se 20 kap. 13 § lagen om allmän försäkring).

Bestämmelser om vid vilken tidpunkt både besvärshandlingar och andra handlingar skall anses ha kommit in till vederbörande myndighet ges i 7 § FL.

12.2 Nordisk rätt

12.2.1 *Norge*

Enligt forvaltningsloven (32–33 §§) gäller att besvärshandlingen skall ges in till beslutsinstansen. Beslutsinstansen har också vissa skyldigheter att utreda besvärsärendet. Den kan upphäva och ändra beslutet om klagomålen anses motiverade. Är förutsättningarna för prövning inte uppfyllda, skall beslutsinstansen avvisa besvären.

12.2.2 *Finland*

Enligt 10 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden skall besvärsskrift ges in till besvärsmyndigheten.

12.3 Frågans tidigare behandling

Sedan gammalt gäller inom förvaltningsförfarandet att besvär skall ges in till besvärsinstansen.

Besvärssakkunniga hade enligt sina direktiv i uppdrag att överväga en omläggning av besvärsingivandet. De föreslog också att besvärsinlaga i normalfallet skulle ges in till beslutsmyndigheten. I motiven anförde de sakkunniga (SOU 1964:27 s. 554):

> Spörsmålet om *till vilken myndighet en besvärsinlaga bör ingivas* – till beslutsmyndigheten eller till besvärsmyndigheten – sammanhänger med den allmänna uppbyggnaden av besvärsärendenas handläggning. Enligt besvärssakkunnigas mening ter det sig mest ändamålsenligt att utgå från en viss arbetsfördelning mellan beslutsmyndigheten och besvärsmyndigheten i fråga om besvärsärendens utredning. Eftersom utlåtande från beslutsmyndigheten erfarenhetsmässigt i regel icke kan undvaras, ter det sig naturligt att åt beslutsmyndigheten uppdraga icke blott att avgiva sådant utlåtande utan även att i samband därmed vidtaga vissa förberedande utredningsåtgärder. De sakkunniga föreslå därför i 15 kap. 2–6 §§ föreskrifter om sådan förberedande handläggning av besvärsärende hos beslutsmyndigheten. Nämnda ordning förutsätter för sin rationella tillämpning att besvärsinlagan ingives till beslutsmyndigheten. Ett sådant ingivande medför även den fördelen att beslutsmyndigheten lättare kan överblicka när ett beslut vinner laga kraft och när verkställighetsåtgärder, som förutsätta laga kraft, må vidtagas. Någon anledning att härvidlag göra skillnad mellan besvär, som skola anföras hos Kungl. Maj:t, och besvär hos lägre myndigheter synes icke föreligga. Ordningen bör med fördel kunna tillämpas även i fråga om besvär hos Kungl. Maj:t. De sakkunniga föreslå därför såsom huvudregel i 1 § första stycket, att klagande skall inkomma med sin besvärsinlaga till beslutsmyndigheten.

Undantag föreslogs dock gälla vid besvär över en kommunal myndighets beslut hos länsstyrelsen. Besvärshandlingen skulle då ges in till länsstyrelsen. De sakkunniga anförde i denna del (s. 554 f):

> När det gäller besvär över kommunala myndigheters beslut hos länsstyrelse har emellertid i lagstiftningen nästan undantagslöst iakttagits att besvär – såväl förvaltningssom kommunalbesvär – icke skola ingivas till den kommunala beslutsmyndigheten utan till länsstyrelsen. Nämnda ordning är betingad av praktiskt organisatoriska skäl. Den kommunala förvaltningen är emellertid stadd under utveckling. Tillräckliga organisatoriska förutsättningar torde efter hand skapas för övergång till en ordning innebärande besvärsinlagas ingivande till kommunal beslutsmyndighet. Tiden torde dock ännu ej vara inne att taga ett sådant steg. Besvärssakkunniga föreslå därför, att vid besvär över kommunal myndighets beslut hos länsstyrelse besvärsinlagan skall ingivas hos länsstyrelsen. Vad gäller klagan över landstings beslut torde förutsättning föreligga för införande av en ordning innebärande besvärsinlagans ingivande hos landstinget. Särskilt undantag lärer därför ej fordras i förevarande avseende beträffande besvär över kommunal myndighets beslut hos Konungen. I den mån besvär skola anföras över kommunal myndighets beslut hos annan statlig myndighet, t. ex. länsskolnämnd, bör, om besvärsinlagan finnes böra ingivas till besvärsmyndigheten, särskilt stadgande härom meddelas i vederbörande speciallagstiftning.

Arbetsgruppen anslöt sig i huvudsak till besvärssakkunnigas ståndpunkt och föreslog, att klagoskrift skulle ges in till den myndighet vars beslut överklagades. I motiven anförde arbetsgruppen (SOU 1968:27 s. 248):

Bland remissinstanserna har meningarna varit delade om vilket som är att föredra, ingivande till besvärs- eller beslutsmyndigheten. Vägande invändningar mot en huvudregel om ingivande till beslutsmyndigheten har gjorts av bl. a. arbetsmarknadsstyrelsen, lagberedningen och Svenska kommunförbundet. Uppenbart är att den föreslagna ordningen sätter samordningen mellan besvärs- och beslutsmyndigheternas verksamheter på ganska svåra prov. I synnerhet gäller det fall när besvären av formella skäl inte kan prövas i sak och bör vidarebefordras utan omgång till besvärsmyndigheten samt när besvären innehåller inhibitionsyrkanden som måste prövas av besvärsmyndigheten omedelbart. Sistnämnda fråga behandlas i övervägandena rörande 24 §. Det bör här också framhållas att synpunkten har störst praktisk betydelse vid klagan över lokal kommunal myndighets beslut och att för sådan klagan ingivande till besvärsmyndigheten är tänkt.

Som patentverket påpekat torde besvärsmyndigheten aktivt böra övervaka beslutsmyndighetens handläggning och som underlag härför ha fortlöpande rapporter om inkomna besvär. Allt detta är emellertid organisatoriska frågor som bör kunna klaras i administrativ väg. Anledning saknas att betvivla att det inte skulle kunna ske på ett tillräckligt snabbt och betryggande sätt i synnerhet som betydligt mindre krav ställs på beslutsmyndigheten enligt 24 § förvaltningslagen än enligt besvärssakkunnigas förslag. Med hänsyn härtill samt till de praktiska fördelar i form av inbesparing av remiss till beslutsmyndigheten som är förenade med ett ingivande till beslutsmyndigheten, har besvärssakkunnigas förslag om ingivande till beslutsmyndigheten ansetts böra föras vidare till förvaltningslagen som dess huvudregel. Ett ytterligare skäl för detta är att man vid lagstiftningen under det senaste årtiondet strävat efter kongruens med vad som gäller vid klagan hos allmän domstol enligt RB och siktat på att generellt införa ordningen. Den är därför redan genomförd i åtskilliga specialförfattningar. Att föreslå något annat skulle därför te sig inkonsekvent.

Vid besvär till en statlig myndighet över en kommunal myndighets beslut skulle dock klagoskriften ges in till bsvärsmyndigheten. Arbetsgruppen anförde i denna del:

Med tanke på den kommunala självstyrelsen framstår det inte som lika naturligt att samordna en statlig besvärsmyndighets verksamhet med en kommunal beslutsmyndighets. Organisatoriska och psykologiska skäl talar mot att klagoskrifter, som riktar sig mot kommunala myndigheters beslut, ges in hos dessa. Besvärssakkunnigas förslag att sådana skrifter skall ges in hos statsmyndigheten har därför vidhållits. Regeln har generaliserats så att den gäller också vid klagan hos annan statsmyndighet än länsstyrelse.

Flertalet remissinstanser godtog förslaget att klagoskriften skulle ges in till beslutsmyndigheten. Förslaget fick emellertid också en del kritik. Bl. a. framhöll JK att fördelarna med inbesparing av remiss till beslutsmyndigheten uppvägs av det merarbete och de praktiska olägenheter som uppkommer för besvärsmyndigheten.

Departementschefen stannade för att besvärshandling borde ges in till besvärsmyndigheten. Han anförde i propositionen (1971:30 s. 413 f) bl. a. följande i denna fråga:

Frågan om besvärshandling skall tillställas beslutsmyndigheten eller besvärsmyndigheten är visserligen närmast en angelägenhet av ordningsteknisk natur, vars lösning är av intresse främst med tanke på de praktiska rutiner som skall tillämpas av myndigheterna. Detta förhållande kan emellertid inte undanskymma att det även från den enskildes synpunkt är av viss betydelse vilken lösning som väljs. För den enskilde torde det i de flesta fall framstå som naturligast att vända sig med sina klagomål

direkt till den instans som är behörig att pröva besvären. En föreskrift i förvaltningslagen att besvärsinlaga skall ges in till beslutsmyndigheten skulle dessutom harmoniera mindre väl med att bestämmelserna i ett stort antal specialförfattningar närmast ger uttryck för att besvärshandlingen skall tillställas besvärsmyndigheten ("talan föres hos länsstyrelsen eller hos kammarrätten genom besvär" eller liknande). Vidare måste det särskilt i sådana fall då klagande i besvärsinlaga framställt begäran om inhibition av det överklagade beslutet, för denne te sig främmande att ge in inlagan till den myndighet, som har meddelat beslutet, i stället för till den instans, som har befogenhet att ta ställning till inhibitionsyrkandet.

Jag anser inte heller att det finns tillräckliga skäl för att genomföra överensstämmelse i förevarande hänseende med fullföljdsreglerna hos allmänna domstolar. Allmän domstols och förvaltningsmyndighets behörighet i fråga om rätten att pröva huruvida talan mot ett avgörande fullföljts i föreskriven ordning uppvisar en viktig skillnad. Medan allmän domstol, vars avgörande överklagats, i RB ålagts att pröva huruvida talan mot avgörandet fullföljts på föreskrivet sätt och i rätt tid, tillkommer motsvarande befogenhet i förvaltningsförfarandet regelmässigt besvärsinstansen. Även i de fall besvärshandling enligt föreskrift i författning skall tillställas beslutsmyndigheten, ankommer det på den överordnade myndigheten att pröva om besvären anförts i föreskriven ordning. Bl. a. av denna orsak är det enligt min mening knappast möjligt att grunda ett ställningstagande i den aktuella frågan på en önskan om parallellitet mellan rättegången vid allmän domstol och förvaltningsförfarandet.

Oavsett vilken lösning man stannar för bör uppenbarligen eftersträvas att den sålunda valda ordningen blir tillämplig i så stor utsträckning som möjligt. Inte minst för allmänheten är det av värde med få och enkla regler i förevarande hänseende. Arbetsgruppen har i sitt lagförslag gjort undantag för de fallen att besvär över kommunal myndighets beslut anförs hos statlig myndighet. I sådana fall skall besvärshandling liksom f. n. tillställas besvärsmyndigheten. Även enligt min mening bör denna ordning gälla vid klagan över kommunal myndighets beslut. Väljer man den av arbetsgruppen föreslagna huvudregeln i fråga om besvärsinlagas ingivande, blir den emellertid avsevärt urholkad med ett sådant undantag. Detta blir i än högre grad fallet, om nuvarande ordning vid klagan hos Kungl. Maj:t behålls oförändrad.

12.4 Överväganden

Frågan om till vilken myndighet en besvärshandling skall ges in övervägdes noga under förarbetena till FL. Både besvärssakkunniga och arbetsgruppen förordade som huvudregel, att ingivandet skulle ske till beslutsmyndigheten. Deras förslag följdes emellertid inte på denna punkt då FL stiftades.

Det nuvarande systemet har utsatts för kritik från olika håll. Bl. a. har kammarrätten i Stockholm vid flera tillfällen, senast i anslagsframställningen för budgetåret 1982/83, framhållit att det förhållandet att besvärsinlagor ges in till domstolen medför ett omfattande arbete med att efterforska och därefter få in akter i överklagade mål. Kammarrätten anser att det skulle innebära en rationaliseringsvinst om besvärsinlaga – lika som hos de allmänna domstolarna – alltid skulle ges in till den instans vars avgörande överklagas.

Möjligheterna att åstadkomma förenklingar och rationaliseringar står i förgrunden för FRUs arbete. Det har därför varit naturligt för FRU att ta upp tanken på en omläggning av besvärsingivandet till prövning.

Besvärsinstansen kommer att avlastas åtskilligt arbete genom en omlägg-

ning. Så gott som allt arbete med att rekvirera akter från underinstanserna kommer att försvinna. Det arbetet består i dag av att skriva ut rekvisitioner, kopiera besvärsskrivelser samt skicka detta till beslutsinstansen. I flera fall tillkommer att myndigheten måste begära in akter muntligt via telefonkontakt. Man slipper också besväret med att spåra oklara klagomål. Dessa kostnader sparar man in med en omläggning. En nackdel för besvärsinstansen skulle bli att den inte får någon kontroll över hur många besvär som har kommit in och inte heller kan påverka den inledande handläggningen av besvärsmålen.

Enligt FRUs mening är det alldeles klart att fördelarna med en omläggning överväger för besvärsmyndighetens del. Effekterna kan anses mera tveksamma då det gäller beslutsinstansen. Det kan hävdas att ett visst merarbete uppkommer. Visserligen kan man säga att det inte bör vara någon skillnad på arbetet om det är överinstansen som initierar det genom rekvisition av akten eller om det är en besvärsskrivelse från en enskild som orsakar att man måste ta fram akten och skicka den till besvärsinstansen. En omläggning innebär dock vissa nya arbetsmoment för beslutsinstansen. En viss analys av besvärsskrivelsen torde alltid behöva göras, bl. a. för att konstatera hur brådskande ärendet är. Det är inte ovanligt att skrivelser från enskilda har en oklar innebörd, t. ex. att man inte kan utläsa avsikten med skrivelsen eller att man inte vet vilket beslut som överklagas. Sådana problem måste också i viss mån utredas av beslutsinstansen. Några särskilda registreringsrutiner torde däremot knappast behövas.

Sammanfattningsvis gör FRU bedömningen att en omläggning kan medföra ett visst merarbete för beslutsmyndigheten men att det skulle vara mycket begränsat och klart vägas upp av arbetslättnaden hos besvärsinstansen. Till detta kommer att även beslutsinstansen kan göra arbetsvinster, t. ex. genom att avge yttrande redan då akten sänds över till besvärsmyndigheten eller genom att ta i anspråk en befogenhet att ompröva sitt beslut och därmed måhända undgå det merarbete som ett besvärsmål för med sig. FRU återkommer till dessa synpunkter i det följande. Här skall endast konstateras att en reform beträffande besvärsingivandet kan motiveras med rationaliseringsskäl, såsom alltså bl. a. kammarrätten i Stockholm har framhållit.

En omläggning bör också leda till att akterna kommer snabbare till besvärsinstansen, eftersom omgången med rekvisition från beslutsmyndigheten faller bort. Den totala handläggningstiden blir därför kortare. Arbetet med att "spåra" skrivelser bör bli enklare.

Att ta till vara alla möjligheter att förkorta handläggningstiderna är en viktig uppgift för FRU. De fördelar från denna synpunkt, som en ändrad ordning för ingivande av besvär kan ha, förtjänar alltså särskilt beaktande.

Från allmänhetens synpunkt innebär en omläggning främst att besvärshandlingar får ges in till en myndighet som man känner till och som vanligen befinner sig på närmare håll än besvärsinstansen. Vad som psykologiskt framstår som mest tilltalande för parten – att ge in besvär till beslutsmyndigheten eller till besvärsinstansen – anser FRU att det är omöjligt att generalisera om. Något hinder från sådana synpunkter mot en omläggning kan FRU därför inte se, framför allt med tanke på att samma system sedan länge tillämpas hos de allmänna domstolarna.

I kapitel 11 har FRU behandlat frågan om verkan av felaktiga besvärshänvisningar. Skall besvären i framtiden ges in till beslutsinstansen, kommer det inte att spela så stor roll om fel besvärsinstans har angetts i besvärshänvisningen. Problemet med felaktiga besvärshänvisningar minskar alltså.

Mot en omläggning av besvärsingivandet har invänts att yrkanden om inhibition inte kommer att kunna prövas tillräckligt snabbt. Enligt FRUs mening är det i och för sig möjligt att vissa problem kan uppstå, men med väl utarbetade administrativa rutiner bör samarbetet mellan besvärs- och beslutsinstansen kunna flyta friktionsfritt. Det bör också påpekas att inhibitionsyrkanden förekommer förhållandevis sällan.

Som en fördel med det nu gällande systemet anförs ibland att besvärsmyndigheten redan i samband med aktrekvisitionen kan begära att få beslutsmyndighetens yttrande över besvären. Man kan emellertid ifrågasätta om ett sådant tillvägagångssätt är lämpligt. Enligt 10 § FL skall behovet av remiss noga prövas innan myndigheten fattar beslut om remiss. En sådan prövning kan knappast ske om inte myndigheten har tillgång till handlingarna i ärendet. Det är inte ens möjligt att bedöma om besvären har kommit in i rätt tid. Nuvarande ordning kan leda till att yttranden inhämtas i onödan.

En omläggning av ingivandet innebär att besvärsinstansen får in besvärsskrivelsen och handlingarna samtidigt. Remissbeslut kan då fattas efter en genomgång av akten. Ingenting hindrar naturligtvis heller att beslutsmyndigheten, om den finner det möjligt och lämpligt, avger yttrande samtidigt som den sänder över akten. I vissa fall kan förmodligen en arbetsbesparing nås på det sättet liksom givetvis en tidsvinst för handläggningen av besvärsmålet.

Det avgörande skälet till att någon omläggning av besvärsingivandet inte kom till stånd 1971 var att såväl besvärssakkunniga som arbetsgruppen hade ansett det nödvändigt att göra undantag för besvär över kommunala beslut. Som departementschefen påpekade innebar detta en väsentlig urholkning av huvudregeln. Värdet av en reform reducerades kraftigt.

Även för FRU framstår det som betydelsefullt om en omläggning måste begränsas till den statliga förvaltningen eller kan genomföras även i fråga om den kommunala. Det huvudskäl som besvärssakkunniga anförde för sin ståndpunkt, nämligen kommunernas bristande administrativa resurser, är i dag undanröjt. Efter den senaste indelningsreformen har kommunerna genomgående en sådan organisation, att de likaväl som de statliga myndigheterna kan ta på sig det ansvar som det här är fråga om.

Arbetsgruppen anslöt sig till besvärssakkunniga men åberopade också psykologiska skäl. Enligt FRUs mening finns det idag inte anledning att anlägga olika syn på kommunala och statliga organ. Att göra en sådan skillnad skulle tvärtom strida mot andra aktuella utvecklingslinjer, inte minst på statskontrollens område (se 7.3). Om man kan ge in ett överklagande av en statlig myndighets beslut hos myndigheten själv, måste man med dagens synsätt kunna göra detsamma även i fråga om kommunala myndigheter.

FRU anmärker i detta sammanhang att en omläggning kommer att underlättas genom ett förslag till ändring av 7 § FL beträffande kommunala myndigheter, som FRU föreslår i det följande.

Goda skäl kan alltså anföras för att nu införa en sådan allmän regel om

besvärsingivande, som redan besvärssakkunniga föreslog, och att låta den gälla inom såväl statlig som kommunal förvaltning. FRU vill erinra om att motsvarande regel redan gäller på t. ex. ett för allmänheten så viktigt område som den allmänna försäkringens. Den gäller också sedan länge vid de allmänna domstolarna.

En ordning, enligt vilken besvär ges in till beslutsinstansen, innebär inte bara en rationalisering och förenkling. Den markerar också den strävan att skjuta tyngdpunkten nedåt i instanskedjan, som FRU har motiverat ingående i kapitel 7. Redan besvärssakkunniga anförde som motiv för sitt förslag, att man kunde åstadkomma en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan instanserna. Denna synpunkt vill FRU tillmäta avgörande betydelse.

En särskild fördel med en omläggning av besvärsingivandet är att den skapar förutsättningar att ge beslutsinstansen vidgade omprövningsmöjligheter och att bättre utnyttja de befogenheter som redan finns idag. På sikt yppar sig också möjligheter att låta beslutsinstansen avvisa besvär när sakprövningsförutsättningarna inte är uppfyllda. Med en sådan ordning skulle besvärsinstanserna kunna avlastas många onödiga mål. FRU återkommer till detta ämne i kapitel 13.

En omläggning av besvärsingivandet för givetvis med sig vissa problem av övergångsnatur. Alla besvärshänvisningsblanketter måste t. ex. ändras. Vissa nya rutiner måste införas hos beslutsmyndigheten. Allmänt sett torde dock övergångsproblemen bli relativt små.

I samband med övervägandena om ordningen för ingivande av besvär har FRU även sett på reglerna i 7 § FL om den tidpunkt vid vilken handlingar av olika slag skall anses ha kommit in. FRU har stannat för att inte nu föreslå några ändringar i dessa regler. En begränsad fråga har emellertid aktualiserats som bör kunna lösas genom ett tillägg. Det gäller ingivande av handlingar till *kommunal myndighet*. För allmänheten skulle det kunna innebära en fördel om handlingar fick ges in, förutom till den särskilda myndighet det gäller, också till kommunen centralt. Om en part nu ger in en handling på kommunalkontoret i stället för till t. ex. hälsovårdsnämnden, blir handlingen inte att anse som inkommen förrän den blivit vidarebefordrad till nämnden. I vissa kommuner förekommer också central postöppning för den kommunala förvaltningen, vilket likaså innebär en risk för förseningar i vissa fall, ett förhållande som har påpekats för FRU. Om man tillför 7 § FL en bestämmelse, enligt vilken en handling skall anses ha kommit in till en kommunal myndighet även när den har kommit kommunstyrelsen till handa, åstadkommer man en ökad säkerhet för att förseningar inte uppstår i onödan och dessutom en för allmänheten positiv ordning som kan vara av särskilt värde då det gäller att överklaga kommunala myndigheters beslut.

13 Omprövning av beslut

13.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven skall FRU överväga de uppslag till reformer som byråkratiutredningen aktualiserat i den skrivelse och promemoria som legat till grund för direktiven. I promemorian tar byråkratiutredningen upp frågan om en utbyggnad av bestämmelsen om rättelse av myndighets beslut på följande sätt:

Bestämmelser om befogenhet för myndighet att ompröva sina beslut skulle kunna vara till väsentlig fördel för de enskilda. Myndigheter borde i större utsträckning än nu kunna själva ändra sina beslut i fall där nya omständigheter tillkommit eller där besluten eljest efter klagomål av enskild framstår som felaktiga eller tveksamma. Genom en sådan ordning skulle man till gagn för både enskilda och myndigheter kunna undvika åtskilliga besvärsmål. Det kan nämnas att en möjlighet till omprövning av beslut nyligen föreslagits bli införd i socialförsäkringsprocessen. Det kan också vara naturligt att dra en viss parallell med förslaget att införa preliminära beslut i taxeringsprocessen i samband med RS-projektet. En befogenhet till självrättelse kan emellertid givetvis inte föreskrivas utan noggrant beaktande av rättskraftsfrågorna i allmänhet. I vissa fall måste det nämligen vara ett starkt intresse att beslut står fast. En allmän reglering av rättskraftsfrågorna torde bereda så pass stora svårigheter att den frågan i vart fall inte bör tas upp på ett tidigt stadium av ett reformarbete. Man bör i stället inrikta sig på en mera begränsad lösning av frågan om att vidga möjligheterna till självrättelse.

I nära samband med de nyss diskuterade frågorna kan ses frågan om införande av extraordinär besvärsrätt efter mönster av taxeringslagens bestämmelser eller av mjukare regler om återställande av försutten tid. Tanken skulle vara att bereda den enskilde vissa möjligheter att få till stånd en omprövning av ett enligt allmänna regler lagakraftvunnet beslut, om han kan visa en godtagbar ursäkt för underlåtenheten att överklaga i föreskriven ordning eller om det eljest föreligger särskilda omständigheter. En sådan uppmjukning av nuvarande regler skulle kunna innebära betydande fördelar för de enskilda som ofta har svårt att överblicka sin rättsställning och ta till vara sin rätt.

13.2 Gällande rätt m. m.

13.2.1 *Rättelse enligt FL m. m.*

I 19 § FL finns idag följande bestämmelse:

Innan myndighet rättar beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, skall tillfälle lämnas part att yttra sig, om det ej är obehövligt.

Paragrafen anger bara *hur* en myndighet skall förfara när den skall rätta ett förbiseendefel. Däremot anges inget om vilken befogenhet myndigheten har att rätta beslut. Indirekt torde dock kunna sägas att stadgandet ger myndighet befogenhet att rätta förbiseendefel. Bestämmelsen gäller endast i ärenden om myndighetsutövning.

Bakgrunden till att lagen inte uttryckligen anger när ett beslut får rättas är att en sådan regel skulle kunna leda till feltolkningen att myndighetens rättelsemöjlighet inte sträcker sig längre än till vad som framgår av bestämmelsen. Sådana möjligheter föreligger emellertid i viss omfattning.

Departementschefen (prop. 1971:30 s. 506) påpekade också att bestämmelsen inte innefattade något ställningstagande till frågan om myndighet i vidare utsträckning än vad som följde av bestämmelsen hade rätt att ompröva sina beslut. Lagen gav här liksom i övrigt uttryck åt en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden.

Det finns inte några allmänna bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas möjligheter att i mer vidsträckt mening ändra eller ompröva sina beslut. Även utan stöd av författning anses dock myndigheterna ha vissa sådana befogenheter. Det finns emellertid beslut som myndigheterna inte får ändra själva. Man brukar säga att sådana beslut har s. k. rättskraft. Nedan i avsnitt 13.2.4 redovisas de viktigaste skälen för och emot att en myndighet skall få ändra sina egna beslut. I samma avsnitt följer en redogörelse för praxis i fråga om rättskraften.

I 32 § FPL finns en regel som uttryckligen säger att domstolarna får ändra uppenbara förbiseendefel som de själva har gjort. En motsvarande bestämmelse finns för de allmänna domstolarnas del i 17 kap. 15 § och 30 kap. 13 § RB.

13.2.2 *Omprövning inom socialförsäkringsområdet*

Den 1 januari 1979 inrättades en ny besvärsorganisation inom socialförsäkringen med tre försäkringsrätter och en försäkringsöverdomstol. Samtidigt infördes nya bestämmelser om ändring av försäkringsorganens beslut. Reglerna innebär att en försäkringskassa är skyldig att ändra ett eget tidigare beslut som innehåller vissa kvalificerade felaktigheter. Bestämmelserna som finns i 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring har följande lydelse:

Allmän försäkringskassa skall ändra beslut i ärende angående försäkring enligt denna lag, som har fattats av kassan och ej har prövats av försäkringsrätt,

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet

2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag
3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ändring får underlåtas om den oriktighet som vidlåter beslutet är av ringa betydelse.

Beslut får ej ändras till försäkrads nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning och ej heller i annat fall om synnerliga skäl äro däremot.

Fråga om ändring enligt denna paragraf får ej tagas upp sedan mer än *två år* förflutit från den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även efter utgången av denna tid, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om annat synnerligt skäl föreligger.

Härutöver gäller enligt 20 kap. 11 § samma lag att försäkringskassa alltid skall ta upp sina beslut till ny prövning när besvär har anförts av enskild. Ändring får dock i detta fall göras endast om försäkringskassan anser att ändring bör göras helt i enlighet med den enskildes begäran. Sker sådan ändring anses besvären ha förfallit. I annat fall skall besvären översändas till försäkringsrätten med eget yttrande.

13.2.3 *Omprövning på skatteområdet*

På skatteområdet finns flera institut som syftar till att man på ett enkelt sätt skall kunna rätta felaktiga beslut.

Taxeringsnämnd har sedan gammalt haft möjlighet att under taxeringsperioden ompröva sina beslut. De regler som gäller i dag om omprövning trädde i kraft den 1 januari 1979 och ingick som ett led i reformen avseende taxeringsorganisationen i första instans. Bestämmelserna om omprövning finns i 69 § 3 mom. taxeringslagen. Enligt dessa skall taxeringsnämnden under pågående taxeringsperiod alltid ompröva beslut när den skattskyldige begär det eller när skäl för omprövning annars föreligger.

Lokal skattemyndighet har enligt 84 § uppbördslagen befogenhet att till förmån för skattskyldig rätta debiteringsfel i skattsedel som den utfärdat. Motsvarande rättelsebefogenhet gäller i fråga om beslut om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt.

De lokala skattemyndigheterna och länsstyrelsen har enligt 72 a § taxeringslagen befogenhet att på egen hand rätta vissa felaktigheter i taxeringarna. Rättelseförfarandet har i förarbetena betecknats som en ersättning för självrättelse från taxeringsnämndens sida. Det rör sig här alltså om rättelse som görs av annan myndighet än den som har fattat beslutet.

13.2.4 *Rättskraften i praxis*

Det finns en rad olika skäl som talar för och emot att ett visst beslut vinner rättskraft, dvs. inte kan omprövas av beslutsmyndigheten[1]. Man kan säga att det är en avvägning mellan dessa olika skäl som ligger till grund för avgörandet av om ett beslut har rättskraft eller inte.

Skälen mot att ett beslut skall få ändras av beslutsmyndigheten, dvs. skälen för rättskraft, är främst följande:

[1] I litteraturen skiljer man mellan positiv och negativ rättskraft. Den positiva rättskraften innebär att ett beslut direkt kan läggas till grund för ett annat beslut, t. ex. att ett mantalsskrivningsbeslut läggs till grund för beslut i vilken kommun en person skall taxeras. I detta avsnitt behandlas den negativa rättskraften, alltså frågan om beslutsmyndigheten är förhindrad att ompröva sina egna beslut.

- Trygghetsskäl är det viktigaste argumentet. Har en förmån beviljats kräver den enskildes trygghet att beslutet inte får ändras utan vidare. Den enskilde kan ha förlitat sig på beslutet och vidtagit åtgärder på grund av det.
- Finns det flera parter i ett ärende kan en ändring av beslutet innebära att en av parterna blir lidande.
- Omfattande befogenheter att rätta felaktiga beslut kan leda till minskad noggrannhet vid utredningen och fattandet av det ursprungliga beslutet.
- Obegränsade omprövningsmöjligheter kan leda till olämplig köpslagan mellan den enskilde och myndigheten.
- En ändring av ett beslut på myndighetens initiativ i en viss del av beslutet, när den enskilde begär ändring i en annan del, kan uppfattas som ett slags repressalieåtgärd från myndighetens sida.

Skälen för att ett beslut skall kunna ändras av beslutsmyndigheten, dvs. skälen mot rättskraft, är främst följande:

- Allmänt sett är det otillfredsställande att ett beslut som är uppenbart olagligt eller felaktigt skall få fortsätta att gälla och utöva sina verkningar.
- Även om ett beslut i och för sig varit korrekt när det fattades kan nya omständigheter komma i dagen och helt ändra förutsättningarna för beslutet. Det kan då förefalla otillfredsställande om myndigheten inte får ändra beslut.
- Beslut om allmän ordning och säkerhet eller beslut som syftar till att undanröja allvarliga faror för liv, hälsa eller egendom måste kunna få ändras när en ny situation har inträtt.
- Ett skäl som FRU har fört in i resonemanget är att omprövning kan vara ett billigare och enklare alternativ till ändring efter överklagande.

De skäl för och emot rättskraft som här har redovisats väger naturligtvis olika tungt i olika typer av beslut. I praxis har svaret på rättskraftsfrågan därför besvarats olika.[1]

1. Beslut i flerpartsmål, som påminner om tvistemål eller brottmål, är i princip inte möjliga att ändra. Förutom trygghetsaspekten talar härför att det i sådant fall ter sig naturligt att i avsaknad av direkt tillämpliga bestämmelser söka vägledning i RBs rättskraftsregler.
2. Gynnande beslut vinner i allmänhet negativ rättskraft. Om en myndighet har tillsatt en offentlig funktionär, meddelat ett tillstånd eller bifallit en ansökan om ett ekonomiskt bidrag, kan man inte utan vidare fatta nytt beslut i saken. Här är trygghetsaspekten avgörande. Den enskilde skall kunna lita på att beslutet står fast. Han skall kunna företa olika åtgärder på basis av beslutet utan att behöva riskera, att det plötsligt återkallas. Tre viktiga undantag gäller emellertid:

För det första är det ganska vanligt, att gynnande beslut, särskilt tillstånd, förses med återkallelseförbehåll. Tillståndet ges alltså under det uttryckliga villkoret, att det under vissa betingelser kan komma att återkallas. Förbehållet kan intas i själva beslutet, men vanligen finns allmänna regler om återkallelse i den författning enligt vilken beslutet meddelas.

[1] Några aktuella framställningar som tar upp rättskraftsproblematiken är Ragnemalm: Förvaltningsprocessrättens grunder (2 u 1980), Strömberg: Allmän förvaltningsrätt (10 u 1980) och Westerberg: Allmän förvaltningsrätt (3 u 1978). Utförligare behandlas rättskraftsfrågan i Westerberg: Om rättskraft i förvaltningsrätten (1951) och frågan om litispendens av Ragnemalm i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1974 s. 57. Redovisningen nedan bygger på Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder.

Ett andra undantag gäller situationer, där tvingande säkerhetsskäl påfordrar en omedelbar återkallelse. Skulle det gynnande beslutets bestånd innebära en fara för människors hälsa, måste det t. ex. kunna korrigeras omgående. Detsamma gäller om brandfara eller trafikfara annars skulle uppstå. I sådana fall krävs alltså inget särskilt förbehåll, för att rättskraften skall brytas.

Det tredje undantaget gäller sådana fall, där den enskilde genom att lämna felaktiga uppgifter eller genom att förtiga relevanta fakta vilselett myndigheten, så att ett oriktigt gynnande beslut meddelats. Här måste man beakta, att den omständigheten, att den enskilde uppträtt oärligt, i och för sig inte utgör tillräcklig grund för en återkallelse. Den grundläggande förutsättningen är, att beslutet blivit felaktigt. Om den oriktiga uppgiften eller förtigandet avsett en irrelevant omständighet, som inte har någon betydelse i ärendet, finns ingen grund för en återkallelse. Även om det rört sig om en relevant uppgift, kan myndigheten f ö ha insett dess oriktighet och fattat sitt beslut med bortseende från uppgiften; då beslutet alltså inte påverkats av den enskildes tvivelaktiga agerande, föreligger inte heller här grund för återkallelse.

3. Förelägganden och förbud och liknande typer av betungande beslut saknar i regel negativ rättskraft. Myndigheten kan alltså både skärpa och mildra sitt beslut. Sådan principiell handlingsfrihet är nödvändig för en effektiv och ändamålsenlig förvaltning. Finner myndigheten, att ett föreläggande enligt t. ex. byggnadslagstiftningen inte längre är påkallat, därför att omständigheterna förändrats, kan man återkalla det, liksom man kan ersätta det med mera ingripande åtgärder, om sådana skulle visa sig erforderliga. Även en ändring, som betingas av att myndigheten gjort en ny lämplighetsbedömning, är i princip tillåten.
4. Avslagsbeslut är också en typ av betungande beslut, som på motsvarande sätt frånkänns rättskraft. Sökanden kan alltså återkomma med en ny framställning i samma sak och kan då få den bifallen utan hänsyn till det tidigare avslaget. Myndigheten kan frångå sitt tidigare beslut, om sökanden förmår visa nya omständigheter, men också på oförändrat material, om man ändrat uppfattning i frågan.

Avslutningsvis skall beröras ytterligare ett spörsmål, som har ett nära samband med rättskraftsfrågan. Kan beslutsmyndigheten återkalla eller ändra sitt beslut även sedan besvär däröver anförts, och saken därmed blivit anhängig i högre instans? Samma fråga skulle ju då kunna bli föremål för behandling och nytt beslut i två olika instanser samtidigt, s. k. litispendens. Problemet uppkommer naturligtvis bara, då det aktuella beslutet saknar negativ rättskraft (t. ex. förelägganden, förbud och avslag); medför beslutet negativ rättskraft (t. ex. gynnande beslut) får det ju över huvud inte återkallas efter expedieringen eller motsvarande tillkännagivande.

Huvudregeln får anses vara, att förvaltningsbesvär medför litispendensverkan, dvs. att beslutsmyndigheten inte får ompröva sitt beslut, sedan talan mot detta anförts i högre instans. Beslutsmyndigheten skiljs alltså från vidare befattning med ärendet, som helt övertas av besvärsmyndigheten.

Kommunalbesvär är ett ganska specifikt kontrollinstrument, som i väsentliga stycken avviker från förvaltningsbesvären. Här kan noteras att kommunalbesvär inte tillerkänns litispendensverkan utan beslutsmyndigheten

kan återkalla eller ändra ett inte rättskraftigt beslut även efter det att det angripits med dylika besvär.

En mycket schematisk sammanfattning av huvudreglerna beträffande beslutsmyndighetens möjligheter till självrättelse ger vid handen följande:

1. Innan beslutet expedierats eller på motsvarande sätt offentliggjorts, kan det alltid ändras.
2. Uppenbara förbiseendefel av typ skrivfel och liknande misstag kan även senare rättas, oavsett vilken beslutstyp det gäller.
3. Efter expedieringen kan t. ex. beslut i flerpartsärenden och gynnande beslut inte omprövas av annan anledning; de vinner rättskraft. Däremot kan t. ex. förelägganden, förbud och avslag korrigeras även efter denna tidpunkt.
4. Möjligheten att återkalla eller ändra beslut upphör i allmänhet definitivt i och med att beslutet överklagas genom förvaltningsbesvär; besvären medför litispendensverkan. Omprövningsmöjligheten påverkas däremot inte av anförda kommunalbesvär.

13.3 Nordisk rätt

13.3.1 *Norge*

Den norska forvaltningsloven ger förvaltningsmyndigheterna stora möjligheter att ändra sina tidigare beslut när det är fråga om s. k. enkeltvedtak, dvs. beslut i ärenden om myndighetsutövning. Myndigheterna kan ompröva sina beslut både med anledning av att besvär har anförts och, under vissa förutsättningar, även utan samband med besvär. Forvaltningsloven ger också klagoinstansen och andra överordnade organ vissa möjligheter att på eget initiativ ändra ett beslut av en underinstans.

Omgjøring efter klagan

Ett överklagande skall enligt den norska forvaltningsloven ges in till beslutsinstansen, som också har hand om förberedelsen av klagoärendet. Den kan även upphäva eller ändra sitt beslut om den anser klagomålet befogat. Bestämmelserna om detta finns i 32 och 33 §§ forvaltningsloven. Se bil. 3.

Omgjøring utan klagan

Ett beslut av ett förvaltningsorgan kan ändras även om det inte har överklagats. Detta kan göras av beslutsinstansen och av klagoinstansen eller av annat överordnat organ. 35 § forvaltningsloven reglerar dessa frågor. Lydelsen framgår av bil. 3.

Bestämmelsens första stycke ger i huvudsak förvaltningsorganen möjlighet att ändra egna beslut om ändringen inte går någon emot eller om beslutet inte har nått parten eller om beslutet är ogiltigt. Bestämmelsen gäller också beslut i högre instans. Reglerna ingick i 1977 års reform av

forvaltningsloven. Dessförinnan fanns inga allmänna regler om beslutsinstansens möjlighet till omgjøring utan klagan. Enligt paragrafens andra stycke har klagoinstansen eller annat överordnat organ samma möjlighet att ändra ett underordnat organs beslut som detta organ själv har enligt första stycket.

Klagoinstansen eller annat överordnat organ har dessutom enligt 35 § tredje stycket en skönsmässig befogenhet att omgjøra beslut till skada för den beslutet gäller. För denna typ av omgjøring gäller vissa tidsgränser. Någon tidsspärr finns däremot inte för omgjøring enligt första och andra styckena.

13.3.2 *Finland*

I 12 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden ges förvaltningsmyndigheterna befogenhet att rätta uppenbart skriv- eller räknefel i beslut som de fattat.

I det finska förslaget till lag om förvaltningsförfarande finns bestämmelser om rättelse av beslut. Enligt 26 § förslaget kan en myndighet undanröja sitt eget beslut och avgöra ärendet på nytt om beslutet grundar sig på klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag (rättande av sakfel). Sådan rättelse förutsätter parternas samtycke. I 27 § förslaget föreskrivs att myndighet skall rätta sitt beslut om det innehåller uppenbart skriv- eller räknefel. Felet får dock inte rättas om det leder till ett oskäligt resultat för part. Regler om rättelseförfarandet har tagits in i 28 § förslaget. Lydelsen av bestämmelserna framgår av bil. 5.

13.4 Frågans tidigare behandling

En bestämmelse om rättelse av beslut diskuterades både av besvärssakkunniga (SOU 1964:27) och av arbetsgruppen (SOU 1968:27). Besvärssakkunniga föreslog följande bestämmelse i 11 kap. 10 §.

> Finner myndigheten, att dess beslut till följd av skrivfel, missräkning eller annat dylikt förbiseende vid beslutets avfattande innehåller uppenbar oriktighet, må myndigheten, sedan part erhållit tillfälle att yttra sig, meddela beslut om rättelse.

I motiven till denna bestämmelse anförde de sakkunniga (s. 480 f) att de hade avstått från att föreslå allmänna regler om rättskraft och begränsat sig till att precisera befogenheten att rätta beslut:

> Rättskraftens innebörd i förvaltningsförfarandet är såsom framgått av redogörelsen för gällande rätt icke entydig. Av hänsyn till de enskildas rättssäkerhet vore det icke minst med tanke på de gynnande besluten i och för sig önskvärt att i förevarande lag angåves, i vilka lägen rättskraft skall anses tillkomma ett beslut i förvaltningsförfarandet och vilken innebörd som skall givas rättskraften. Alltför många faktorer av olika slag spela emellertid in för att det skall vara möjligt att utforma några regler i ämnet, som innehålla annat än allmänna uttalanden av föga vägledande art. Frågan är av den karaktär att det lämpligast bör överlåtas åt praxis och speciallagstiftning att lösa densamma. De sakkunniga föreslå därför icke några regler om besluts rättskraft.

I den mån ett beslut icke utövar rättskraft i något avseende, står det normalt beslutsmyndigheten fritt att inom ramen för sin allmänna kompetens upptaga saken till ny prövning. Äger ett beslut rättskraft, ligger däri ett förbud för beslutsmyndigheten icke blott mot att pröva saken på nytt utan även mot att ändra själva beslutet även om det uppdagas, att detta är oriktigt. Undantag får emellertid anses gälla beträffande vissa uppenbara felaktigheter. Full klarhet råder dock ej i fråga om omfattningen av rättelsebefogenheten. Uttryckliga regler synas därför påkallade i ämnet.

Under remissbehandlingen uttalade sig bl. a. JO för att det borde närmare undersökas om man inte lagstiftningsvägen skulle kunna åstadkomma åtminstone en principlösning av frågorna om rättskraft och självrättelse. Arbetsgruppen föreslog emellertid endast följande bestämmelse i 18 §:

Innehåller beslut till följd av skrivfel, räknefel eller annat dylikt förbiseende uppenbar oriktighet, får myndigheten rätta denna. Part skall få tillfälle att yttra sig innan rättelse göres, om det icke är obehövligt.

Arbetsgruppen anförde i motiven (s. 217 ff) inledningsvis:

Att en myndighet själv rättar fel som smugit sig in i beslut utgör en mycket praktisk och från handläggningssynpunkt rationell form av rättelse. Avsaknaden av vägledande allmänna regler om sådan rättelse utgör en så kännbar brist, att den bör botas genom en bestämmelse i förvaltningslagen. Anledning saknas ge uttryckliga föreskrifter i detta ämne för andra beslut än sådana med rättsliga verkningar. Rättelsebestämmelsen har därför placerats bland de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden.

I fråga om rättskraft och självrättelse uttalade arbetsgruppen bl. a. följande:

I och för sig är det givetvis önskvärt att beslut som blivit fel på det ena eller andra sättet blir rättade. Men ett starkt intresse gör sig samtidigt i många sammanhang gällande av att ett givet beslut står fast. Man skall kunna inrätta sig efter en myndighets beslut och lita på att det inte rubbas. Detta intresse gör sig gällande främst beträffande tillstånd, auktorisationer, legitimationer o. l. rättsskapande beslut men också t. ex. i fråga om frikännande beslut i disciplinärenden o. d. När det gäller betungande beslut och avslagsbeslut däremot, har givetvis den betungande i stället intresse av att beslutet upphävs eller mildras om det blivit fel till hans nackdel. Å andra sidan kan en sakägare med motstående intresse, som skall skyddas eller främjas av det betungande beslutet eller avslagsbeslutet, lida men av att beslutet rivs upp.

Frågan om rättelse av fel i beslut hänger nära samman med det som i rättegång brukar kallas rättskraft. Något entydigt rättskraftsbegrepp finns inte inom förvaltningsförfarandet. Från område till område, sak till sak prövas genom vägning av skäl för och emot orubblighet, om en sak som en gång prövats skall kunna tas upp till ny prövning för att ett materiellt eller rättsligt riktigare beslut skall komma till stånd. Till bilden hör också att sakläget sällan är statiskt. I och med att det förskjuts genom att nya omständigheter tillkommer, förändras saken och grunden för ett res judicata-resonemang rycks undan.

– – – –

För vissa typer av förvaltningsförfarande har en fast instansordning kunnat utbildas, som därtill gett förutsättningar för upprätthållande av en rättskraftsordning av i princip samma typ som för domar i rättegång. Taxerings- och mantalsskrivningsprocesserna utgör exempel härpå. Men på det stora flertalet förvaltningsområden är det varken möjligt eller önskvärt att binda förfarandet med rättegångens institut som förebilder i dessa hänseenden. Krav på anpassbarhet till inträffande händelser och andra förändringar samt till upplysningar som ställer saken i ny dager kommer rättskraftsinstitutet att framstå som väsensfrämmande i flertalet förvaltningssammanhang.

– – – –

Myndigheterna är ofta oförhindrade att ta upp redan prövade saker till omprövning när nya omständigheter påvisas eller fel uppdagas. Det gäller i synnerhet i saker, som avgjorts genom betungande beslut eller avslagsbeslut och beträffande vilka motstående skyddsvärda intressen inte gör sig gällande. Om och i vilken utsträckning ett nytt eller ändrat beslut får meddelas angående en sak eller ett beslut får tas tillbaka, blir därför i förvaltningsförfarandet ofta en lämplighets-, skälighets- eller värderingsfråga och inte en fråga om processuella principer.

Arbetsgruppen stannade alltså för att inte föreslå någon reglering av rättskraftsfrågorna. Den uttalade avslutningsvis i den delen:

JO har i sitt remissyttrande efterlyst en principlösning av frågorna om rättskraft och rättelse. I och för sig skulle det väl vara tänkbart att ge en bestämmelse av innehåll t. ex. att en sak, som avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut, under vederbörligt beaktande av deras intressen som berörs av beslutet, får prövas på nytt när nya omständigheter upplyses eller bedömningsfel påvisas. Men en sådan bestämmelse skulle bli till föga vägledning och inte försvara sin plats i en lag som så strängt begränsats till regler av central betydelse som förevarande lag. Ett ytterligare skäl att ej för det närvarande söka lösa frågan om besluts orubblighet utgör dess samband med grunderna för de särskilda rättsmedlen resning och återställande av försutten tid. Något förslag till reglering av rättskraften i förvaltningsförfarandet framläggs därför inte.

Förslagen ledde alltså inte till att i FL togs in någon bestämmelse som uttryckligen säger när ett beslut får rättas. Huvudalternativet var att en sådan regel skulle kunna leda till feltolkningen att myndighetens rättelsemöjlighet inte sträcker sig längre än till vad som framgår av bestämmelsen (jfr ovan s. 130). Sådana möjligheter anses emellertid föreligga beträffande åtskilliga förvaltningsbeslut (se bl. a. s. 131–134).

13.5 Överväganden

I sina allmänna överväganden har FRU framhållit som en huvudsynpunkt, att man bör verka för att skjuta tyngdpunkten nedåt i förvaltningsförfarandets instanskedja. Man bör så långt det är möjligt avlasta besvärsmyndigheterna genom att se till att framför allt mindre ärenden avgörs slutligt i första instans. En sådan strävan är till fördel för både myndigheterna och de enskilda genom att man sparar tid och arbete i handläggningen.

Mot denna bakgrund har det varit naturligt för FRU att ta upp frågan om omprövning av beslut i första instans. Frågan hänger samman med den större problematiken rättskraft i förvaltningsrätten. Denna går inte att behandla i en första reformetapp. Det utgör emellertid enligt FRUs mening inte något hinder mot att föreslå en partiell lösning av omprövningsfrågan. Över huvud taget är det, om man vill uppnå några förbättringar i förvaltningsförfarandet, angeläget att inte överbetona problemen utan i stället ta till vara möjligheterna till praktiska lösningar.

FRU har utifrån detta synsätt stannat för att föreslå en regel om omprövning som tar sikte på det fall där besvär anförs över ett beslut. Därigenom renodlas synpunkten om förhållandet mellan instanserna. Genom att utforma bestämmelsen som en rekommendation ("bör") och inte så att de

innebär vare sig en skyldighet för myndigheterna ("skall") eller endast en befogenhet ("får") kan man undvika flertalet av de problem som kan uppkomma och som får tas upp i FRUs fortsatta arbete med frågorna om rättskraft och självrättelse. Det bör hållas fast att vad som åsyftas är främst att förvaltningsdomstolar och andra besvärsmyndigheter inte skall betungas i onödan med besvärsmål, där beslutsmyndigheten själv lätt kan se att en ändring är befogad, t. ex. därför att parten först i besvärsskriften har anfört vissa omständigheter av betydelse.

Till närmare utveckling av motiven för förslaget får FRU anföra följande.

13.5.1 *Allmänt*

Ofta kan ett beslut ändras endast av besvärsmyndighet. Besvärsförfarandet innefattar visserligen långtgående garantier för rättssäkerheten. Men det är inte enbart fördelar förenat med att vara hänvisad till besvärsförfarandet för att få ett beslut ändrat. Förfarandet är både kostsamt och tidsödande. Det är inte heller givet att rättssäkerheten blir lidande av om man under vissa förutsättningar kan få till stånd en ändring av beslut i annan ordning. Många gånger innebär det enbart fördelar om myndigheten själv kan ändra egna beslut som blivit oriktiga. FRU anser därför att i de fall ändringen kan ske på ett enklare sätt än vid en besvärsprövning bör myndigheterna själva ha befogenhet att ändra sina beslut.

I dag finns det inte några allmänna bestämmelser om omprövning och rättelse. FL innehåller endast en regel om hur myndigheterna skall förfara vid rättelse av rena förbiseendefel. Något uttryckligt hinder för myndigheter att ompröva sina beslut finns å andra sidan inte. Frågan om myndigheternas möjligheter att återkalla och ändra egna beslut uppfattas inom förvaltningsrätten som gällande den negativa rättskraften. Den har diskuterats i olika sammanhang och man har gjort olika bedömningar för olika områden.

I den allmänna processen får, med undantag för rättelse av förbiseendefel, omprövning av domar och beslut i princip inte förekomma. Inom förvaltningsförfarandet har det däremot inte utbildats något entydigt rättskraftsbegrepp. Förvaltningsmyndigheterna har utan uttryckligt stöd i författning en relativt långtgående möjlighet att återkalla eller ändra sina beslut (se 13.2.4). Det är emellertid oklart under vilka förutsättningar myndigheterna kan göra detta. Denna oklarhet innebär givetvis en brist i rättsskyddet. Om en beslutsmyndighet som har upptäckt fel i ett beslut på grund av osäkerhet om rättsläget inte ändrar detta finns risk för att beslutet inte förs vidare till besvärsinstansen och därför står fast. Det innebär också att besvärsmyndigheten, om frågan förs vidare dit, i onödan belastas med ett ärende som beslutsmyndigheten enkelt kunde ha klarat av.

Det finns enligt FRUs mening starka skäl som talar för att man i lag bör slå fast omfattningen av myndigheternas redan nu föreliggande befogenheter att ta upp sina beslut till förnyad prövning. För detta talar inte bara att det finns en viss osäkerhet om hur långt dessa befogenheter sträcker sig utan inte minst det förhållandet, att man inom förvaltningen inte alltid känner till att man har sådana befogenheter. FRU menar också att det finns skäl som talar för att beslutsinstansen i större utsträckning än idag bör ha möjlighet att ompröva sina beslut.

I avsnitt 13.2.4 har redovisats argument för och emot att en myndighet skall kunna ändra sina egna beslut. Den allmänna hållbarheten och relevansen i dessa argument måste övervägas närmare. Man måste också överväga om argumenten kan tillgodoses inom ramen för ett utvidgat självrättelsesystem. Följande synpunkter kan framhållas.

Flera av argumenten – de om trygghet, om flera parter och om "repressalieåtgärder" – kan mötas med en bestämmelse om att ändring ej får ske till nackdel för någon part i ärendet. Denna fråga om hänsynen till motstående intressen behandlas närmare nedan s. 140–141.

Bakom argumentet om risk för mindre noggrannhet ligger tanken att en myndighet som har stora befogenheter att ändra sina beslut kan vara benägen att slarva när det första beslutet fattas.

Enligt FRU kan man inte förutsätta att en offentlig funktionär brister i noggrannhet endast av den anledningen att han inte är utsatt för en ständig tillsyn och kontroll. I praktiken torde han inte heller kunna utgå från att en fråga om omprövning alltid kommer att hamna hos honom själv. En helt annan invändning mot "slarvargumentet" är att det lika gärna kan förhålla sig så att bristen på omprövningsmöjligheter leder till en överdrivet noggrann och därmed också onödigt kostsam handläggning.

I detta sammanhang finns det skäl att ha i minnet att handläggningens kvalitet torde ha förbättrats under senare år. Det har skett t. ex. genom bättre förfaranderegler, genom ändringar i myndighetsorganisationen, bl. a. kommunsammanslagningarna, samt inte minst genom insatser i fråga om personalutbildningen.

Mot argumentet om olämplig köpslagan kan delvis samma invändningar göras som mot "slarvargumentet".

FRU anser sålunda att de skäl som har anförts mot en regel om omprövning inte är bärande. En sådan regel bör alltså införas. Av de skäl som angavs inledningsvis bör den ta sikte på de fall där besvär har anförts. En allmän reglering av frågorna om rättskraft och självrättelse får anstå tills förslag läggs fram om en helt ny FL.

Det är en självklar utgångspunkt att man inte bör införa ett nytt formaliserat omprövningsinstitut som kan försvåra förfarandet eller leda till krångel för allmänheten. Det får inte bli fråga om "en ny besvärsinstans". Omprövningen måste innebära en förenkling av handläggningen. Mot den bakgrunden bör omprövnings- och besvärsinstituten samordnas. Det bör emellertid inte ske på så sätt, att ett överklagande får ske endast om parten utan framgång först sökt få till stånd en omprövning av beslutet. I stället bör omprövningen byggas in som ett första led i besvärsprocessen.

FRU har ovan i kapitel 12 föreslagit att besvär skall ges in till beslutsinstansen. En sådan ordning är närmast en förutsättning för ett enkelt och väl fungerande institut med omprövning i samband med besvär.

Enligt FRU bör systemet fungera så att besvär ges in till beslutsmyndigheten, som bör pröva om förutsättningar finns att ändra beslutet. Föreligger sådana förutsättningar bör myndigheten vidta ändring. Följden av att så sker bör vara att besvären anses förfallna och att klaganden måste överklaga det nya beslutet för att få till stånd en prövning i högre instans. Saknas förutsättningar att ändra beslutet, skall beslutsmyndigheten inte vidta någon annan åtgärd än att översända besvären jämte handlingarna i ärendet till besvärsinstansen för prövning.

13.5.2 *Hänsynen till motstående intressen*

Huvudmotivet för FRUs förslag är en önskan att förenkla förfarandet och förkorta handläggningstiden i framför allt mindre besvärsmål.

Det är viktigt att detta beaktas noga vid utformningen av reglerna. Särskilt angeläget är att dessa inte leder till ökade kostnader.

Det finns mot denna bakgrund ett par frågor som man på ett tidigt stadium måste ta ställning till när man utformar ett omprövningssystem. De hänger framför allt samman med de utredningsåtgärder av beslutsmyndigheten som besvären och omprövningen kan aktualisera.

Om beslutsinstansen skall ändra sitt tidigare beslut i ett ärende där det finns flera parter, måste besvärshandlingarna först kommuniceras med dessa. Det innebär att helt nya arbetsuppgifter skulle läggas på beslutsinstansen. Innan övriga parter har lämnat sina synpunkter på besvären, vet man inget säkert om vad en omprövning kan leda till. Blir resultatet att beslutet ändras, kan man ha åstadkommit en förenkling. Ändras det inte, måste ärendet översändas till besvärsmyndigheten, som då skulle få ärendet i viss mån förberett genom att ett delvis nytt utredningsmaterial finns. Emellertid är det troligt att besvärsinstansen ofta skulle behöva vidta ytterligare utredningsåtgärder. Det skulle också ta en hel del tid innan ärendet når besvärsinstansen.

FRU anser att övervägande skäl talar för att omprövning inte bör ske i sådana fall då en ändring av beslutet förutsätter kommunikation eller andra större utredningsåtgärder. Sådana ärenden bör i stället genast överlämnas till besvärsinstansen.

Av dessa skäl har FRU utformat bestämmelsen om omprövning så att den dels är en rekommendation till myndigheten, dels innebär att ändring inte får göras till nackdel för klaganden eller annan part. I den nyss beskrivna typen av ärenden "bör" alltså myndigheten normalt inte vidta en omprövning. Denna lösning har också andra fördelar. I handläggningen av besvärsärenden måste först prövas om det finns något formellt hinder mot att pröva ärendet i sak. Det kan gälla t. ex. om beslutet är överklagbart, om klaganden är besvärsberättigad eller om besvären kommit in i rätt tid. Man brukar kalla detta sakprövningsförutsättningar. Att en omprövning inte får leda till att beslutet ändras till nackdel för någon part innebär, att en part inte heller kan bli lidande av att ett beslut ändras, även om någon sakprövningsförutsättning inte skulle vara uppfylld.

Bedömningen av om sakprövningsförutsättningar föreligger ankommer i dag på besvärsmyndigheten. Det skulle naturligtvis vara möjligt att överlåta denna bedömning till beslutsinstansen. På så sätt skulle man kunna undvika att besvärsinstansen får in ärenden i onödan. Vissa frågor om sakprövningsförutsättningarna kan ibland vara enkla att bedöma, t. ex. om en besvärsinlaga kommit in i tid. Men det kan också där finnas svårbedömda gränsfall. Andra frågor kan särskilt i vissa typer av ärenden vara mycket svårbedömda. FRU anser att det åtminstone f. n. inte finns skäl att lägga över någon del av denna prövning på beslutsinstansen.

Utanför kretsen av klagande och andra parter i ett ärende kan det finnas personer som berörs av beslutet. De kan ha rätt att överklaga beslutet utan att vara tillförsäkrade någon rätt till kommunikation etc. under handlägg-

ningen av ärendet. FRU har övervägt om dessa personers intressen bör beaktas särskilt vid en eventuell omprövning. Det vore t. ex. tänkbart att begränsa möjligheterna att ändra beslutet till de fall där ändringen inte heller är till nackdel för någon som är besvärsberättigad utan att vara part i grundärendet. Att ge de berörda ett sådant skydd vore emellertid att stärka deras ställning utöver vad som f. n. gäller i en besvärsprocess. Endast den av de besvärsberättigade – här bortses från övriga parter – som överklagar beslutet blir nämligen indragen i besvärsprocessen. Till detta kommer att det ofta är mycket svårt att bestämma vilka som är berörda av ett visst beslut på ett sådant sätt att de tillerkänns besvärsrätt. Det skulle därför i praktiken medföra svårigheter att tillämpa en sådan bestämmelse. Mot den bakgrunden finns det enligt FRU inte någon anledning att föreskriva att vid omprövningen hänsyn tas till annan än den som varit part i grundärendet.

Det skulle också kunna ifrågasättas om inte hänsynen till kretsen av berörda borde leda till ett absolut förbud mot omprövning om inte sakprövningsförutsättningarna är uppfyllda. Av samma skäl som nyss redovisats anser FRU att en sådan ordning inte är nödvändig. Den som berörs av ärendet har dessutom möjlighet att överklaga ett beslut om ändring efter omprövning.

FRUs ställningstaganden innebär sammanfattningsvis att en myndighet inte får ändra sitt eget beslut om ändringen är till nackdel för klaganden eller annan part i ärendet. Omprövning bör normalt inte ske i flerpartsärenden eller när klaganden inte tidigare har varit part i ärendet. Dock bör ändring kunna ske även i sådana fall om det redan från början står klart att klaganden och parterna i grundärendet är ense om ändringen. Omprövningen skulle alltså främst få praktisk betydelse i enpartsärenden, där ändring kan ske om den ej innebär en försämring för klaganden. Ges omprövningsinstitutet detta innehåll torde det inte behövas någon regel som uttryckligen förbjuder myndigheten att ändra beslut när sakprövningsförutsättningarna inte är uppfyllda. Om misstag begås i det avseendet kan som tidigare sagts inte någon part bli lidande.

13.5.3 *Ändring av beslut helt eller delvis*

FRU har övervägt att tillåta omprövning endast i de fall då beslutsmyndigheten anser att besvären bör bifallas fullt ut. En sådan ordning vore enkel och klar men har ändå vissa nackdelar. En är givetvis att området för omprövning blir relativt litet. I den utsträckning som beslutsinstansen redan i dag anses ha befogenheter att i samband med besvär ändra sitt beslut delvis skulle en sådan ordning kunna ses som en inskränkning av deras möjligheter. En annan nackdel är att det ofta inte är alldeles klart vad som yrkas i besvären. I sådana fall skulle beslutsmyndigheten tvingas avstå från en befogad ändring till partens fördel kanske endast därför att det är oklart om ändringen helt tillgodoser klagandens yrkande. Å andra sidan medför det också vissa problem att tillåta ändring bara till viss del. Om ett yrkande leder till både ett omprövningsbeslut och – efter besvär över detta nya beslut – ett beslut av besvärsmyndigheten innebär detta inte någon förenkling av handläggningen. Systemet bör därför i stället fungera så, att överklagandet normalt leder till antingen omprövning eller be-

svärsprövning. Om omprövningen medför att beslutet ändras bör besvären anses förfallna. Om klaganden är missnöjd med ändringen blir han i den situationen hänvisad till att överklaga omprövningsbeslutet.

Väljer man denna lösning måste emellertid omprövningsbeslutet för den enskilde innebära en påtaglig förbättring jämfört med ursprungsbeslutet. Om han inte får fullt bifall till sitt yrkande vid omprövningen tvingas han ju att överklaga ännu en gång för att få ärendet under besvärsinstansens prövning. Men samtidigt har han gjort en vinst på så sätt att hans yrkande snabbare än eljest kunnat avgöras delvis till hans förmån.

Marginella förändringar av beslutet skall därför inte vidtas av beslutsmyndigheten. Det skulle vara stötande för den enskilde om förhållandevis begränsade ändringar skulle tillåtas få den effekten att besvären förfaller.

FRU anser att beslutsmyndigheten bör ha vida befogenheter att avgöra när omprövning bör ske. Detta är nödvändigt med hänsyn till de skiftande typer av ärenden och de varierande handläggningsformer som förekommer inom förvaltningen. Syftet med systemet är att omprövning bör ske när det kan anses vara det enklaste sättet att handlägga ärendet på. Vissa tumregler kan ställas upp. När det är fråga om penningbelopp eller andra mätbara storheter bör beslutet som regel inte ändras om inte klaganden får bifall till större delen av sitt yrkande. Ett föreläggande för part bör som regel inte ändras på annat sätt än att det upphävs, helt eller i väsentliga delar.

Vad som nu har sagts innebär att de praktiskt väsentliga fallen när omprövning kan ske är när klaganden anför nya omständigheter till stöd för sitt yrkande eller när beslutet är klart oriktigt, antingen på rättsliga eller på sakliga grunder.

13.5.4 *Begränsningar i omprövningen*

FRU har ovan framhållit att en förutsättning för att en omprövning skall ske är att handläggningen förenklas. I princip skall detta gälla både för myndigheternas och parternas del. Detta innebär att det finns vissa fall som beslutsmyndigheten inte bör ta upp till omprövning.

Redan tidigare har nämnts att omprövning ej bör ske när närmare utredning måste föregå prövningen. Kommunikation etc. skulle dra ut på handläggningstiden, utan att man skulle vara säker på att vinna något. Visserligen skulle besvärsinstansen kunna använda beslutsinstansens utredningsmaterial och handläggningstiden därmed förkortas. Å andra sidan kan besvärsinstansen göra en annan bedömning av vilken utredning som behövs.

En annan situation när omprövning inte bör ske är när myndigheten redan från början kan konstatera att det är praktiskt omöjligt att vidta någon omprövning inom rimlig tid, t. ex. på grund av att beslutsorganets nästa sammanträde ligger långt fram i tiden eller om klaganden begär anstånd med att utveckla sin talan.

Omprövning bör enligt FRUs uppfattning inte ske när ett inhibitionsyrkande framställs, såvida det inte direkt står klart att klagandens huvudyrkande bör bifallas fullt ut. Beslutsmyndigheten torde i regel inte kunna pröva inhibitionsfrågan annat än indirekt genom att pröva sakfrågan. Partens intresse av att inhibitionsyrkandet omgående tas upp till prövning blir här avgörande. Ärendet måste därför genast sändas vidare till besvärsmyndigheten.

Om klaganden begär att få allmän rättshjälp i besvärsprocessen bör beslutsinstansen sända besvären vidare utan att göra en omprövning. Klagandens behov av rättshjälp avser ju normalt sett hans ändringstalan och rättshjälpsfrågan måste då vara avgjord före omprövningen. Om besvärsmyndigheten är en förvaltningsdomstol kan den bevilja rättshjälpen. Eljest måste frågan föras vidare till rättshjälpsnämnden, vilket kan medföra en onödig tidsutdräkt.

FRU har diskuterat om det behövs en uttrycklig regel om att myndigheten inte får ändra sitt beslut mer än en gång, dvs. ett förbud mot omprövning av det nya beslutet.

Ett argument för en sådan regel är att man eljest skulle kunna riskera att en myndighet gång efter annan ändrar sitt beslut och på så sätt hindrar parten från att få ärendet prövat av besvärsmyndigheten. Besvären skall ju enligt vad FRU föreslår anses förfallna då omprövningen leder till ändring av beslutet. Redan det förhållandet att parten måste företa upprepade aktiviteter genom att sända in nya besvärsinlagor kan inge betänkligheter.

FRU vill emellertid understryka att en förutsättning för att myndigheten över huvud taget skall gå in på en omprövning är att handläggningen därmed förenklas. Vidare bör omprövningen leda till en ändring av beslutet endast om denna är av väsentlig betydelse för parten.

Handläggningen kan knappast sägas ha blivit enklare om flera omprövningar sker. Endast i undantagsfall kan upprepade omprövningar leda till väsentliga ändringar i beslutet. En förnyad omprövning kan därför bara i rena undantagsfall komma i fråga utan att myndigheten åsidosätter de angivna förutsättningarna eller åsidosätter regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet.

Mot denna bakgrund anser FRU att en uttrycklig regel av angiven innebörd inte är nödvändig.

13.5.5 *Övriga frågor*

Det omprövningsinstitut som FRU föreslår har konstruerats så, att det innefattar en uttrycklig befogenhet men däremot inte någon skyldighet för beslutsinstansen att göra en omprövning. Beslutsinstansen ges en möjlighet att "ta över" besvärsärendet. Det är bara om detta sker, dvs. om beslutet skall ändras, som det finns ett behov av att ett formligt beslut i frågan fattas av beslutsinstansen. Sker ej ändring innebär detta endast att besvärsgången inte bryts. Något särskilt beslut behövs inte. Parten kan visserligen framställa önskemål om att en omprövning skall ske, men han kan inte kräva något annat beslut i frågan av beslutsinstansen än ett eventuellt ändringsbeslut.

Följande typsituationer kan uppkomma hos beslutsmyndigheten i ett besvärsärende.

1. Myndigheten finner att en omprövning ej bör ske. Ärendet sänds då genast vidare till besvärsinstansen.
2. Ärendet tas upp till omprövning, men beslutet ändras inte. Något beslut som skall expedieras eller offentliggöras på annat sätt fattas inte, utan ärendet sänds vidare till besvärsinstansen.

3. Ärendet tas upp till omprövning, varvid beslutet ändras. Ett särskilt beslut om detta upprättas. FLs regler om beslut gäller då. Besvären är förfallna, och den som är missnöjd med det nya beslutet hänvisas till att överklaga detta.

I situationen enligt 1 och framför allt enligt 2 ovan kan fråga uppkomma om beslutsinstansen genast bör avge yttrande till besvärsmyndigheten. Detta bör enligt FRUs uppfattning förekomma endast om det kan ske enkelt och utan någon nämnvärd omgång. Onödiga yttranden bör undvikas. Men om utredningsmaterialet är tillräckligt eller om ärendet normalt sett skulle ha remitterats för yttrande och beslutsinstansen skulle ha nödgats att då komplettera utredningen, kan det innebära en förenkling av handläggningen om yttrande avges genast. Det kan också finnas skäl att i situationen enligt 2 ovan avge yttrande t. ex. om beslutsinstansen allvarligt övervägt att ändra beslutet eller om den visserligen anser beslutet vara riktigt men på andra grunder än dem som har angetts i detta.

En ändring av ett beslut skall prövas av myndigheten i samma ordning som det urpsrungliga beslutet. En ändring av ett beslut t. ex. av en kommunal nämnd skall alltså göras av nämnden. Detta torde utesluta att ändring av beslut fattat av nämnden avgörs efter delegation. Enligt 3 kap. 12 och 13 §§ kommunallagen är det nämligen inte ens möjligt att delegera uppgiften att avge yttrande med anledning av överklagande av nämndens beslut. Däremot möter inget hinder mot att ett beslut som har avgjorts efter delegationen omprövas och ändras i samma ordning.

En särskild fråga gäller bedömningen av om ärendet överhuvudtaget bör tas upp till omprövning. Ett ställningstagande som innebär att ärendet ej bör tas upp till omprövning innebär endast en bedömning av en handläggningsfråga och ej av själva saken. Det finns därför inte något hinder mot att denna fråga prövas i en enklare ordning än huvudbeslutet. Men det torde förutsätta en behörighet grundad på gällande författning, instruktion, särskilt beslut e. d.

Bilaga 1 Utredningens direktiv

Direktiv med rubriken "Översyn av förvaltningslagen" beslutades av regeringen den 28 september 1978. Direktiven har följande lydelse.

När förvaltningslagen (1971:290) utfärdades år 1971 skedde det efter nästan trettio års förberedelser. Tanken var länge att man skulle försöka åstadkomma en mycket utförlig förfarandelag, som skulle vara gemensam för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar. För förvaltningens del skulle en sådan lag utgöra en motsvarighet till rättegångsbalken. Man stannade emellertid till sist för lösningen att ha en förfarandelag för förvaltningsmyndigheterna, förvaltningslagen, och en utförligare särskild förfarandelag för flertalet förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förvaltningslagen är kortfattad och överskådlig. I sammanlagt tjugo paragrafer slår den fast vissa grundläggande regler för förfarandet i ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Det har sagts att den anger en minimistandard för handläggning av förvaltningsärenden.

Lagen gäller för både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. För de kommunala myndigheternas del görs dock det viktiga undantaget att lagen inte gäller, om ärendet avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd. Också inom den statliga sektorn undantas vissa ärenden. Förvaltningslagens tillämpning begränsas vidare genom att avvikande bestämmelser, som förekommer i lag eller i författning som har beslutats av regeringen eller riksdagen, gäller framför det som är föreskrivet i förvaltningslagen.

Under åren 1972–1974 behandlade riksdagen vid flera tillfällen motioner om ytterligare åtgärder för att förstärka den enskildes rättssäkerhet inom förvaltningen. I motionerna framfördes bl. a. förslag om en rättslig reglering av olika förvaltningsrättsliga frågor som inte är behandlade i förvaltningslagen. Efter hemställan av konstitutionsutskottet (KU 1972:39, 1973:9 och 1974:62) avslog riksdagen motionerna. Skälet var att något särskilt initiativ från riksdagens sida inte ansågs behövligt med hänsyn till pågående reformarbete på olika områden. I sammanhanget anfördes också att förvaltningslagen inte hade varit i kraft så länge att man hade den överblick över dess effekt som behövdes.

Även vid 1975/76 års riksmöte väcktes motioner om åtgärder för att stärka de enskildas rättsskydd inom förvaltningen och förbättra statsförvaltningens service åt allmänheten. Konstitutionsutskottet behandlade dessa motioner först under hösten 1976 (KU 1976/77:15). Under mellantiden hade den dåvarande regeringen i augusti 1976 tillsatt en arbetsgrupp (Kn 1976:1) för en översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Bland arbetsgruppens uppgifter ingick att göra en utvärdering av de bestämmelser i förvaltningslagen som är av särskilt intresse från den enskildes synpunkt. Utskottet framhöll att arbetsgruppens tillkomst var ett initiativ i rätt riktning. Beträffande de i motionerna berörda frågorna konstaterade utskottet att rättssäkerheten i svensk förvaltning i och för sig uppfyllde högt ställda

krav men att regelsystemet hade byggts ut i snabb takt vilket försvårat allmänhetens möjligheter till insyn och överblick. Enligt utskottets mening var det angeläget att nu fullfölja beslutade reformer genom att angripa sådana rättssäkerhetsfrågor som direkt knöt an till den statliga förvaltningen. Särskilt angeläget var det enligt utskottets mening att förvaltningslagen, som hade varit i kraft i fem år, blev föremål för översyn. Riksdagen godkände dessa uttalanden.

I december 1976 ersatte den nuvarande regeringen arbetsgruppen för översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan med en parlamentarisk kommitté, som antog benämningen byråkratiutredningen (Kn 1976:05). I direktiven för kommittén anförde chefen för kommundepartementet bl. a. att det är angeläget att åtgärder vidtas för att underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna och över huvud taget minska byråkratin i samhället. Han anslöt sig till de riktlinjer som hade dragits upp i direktiven för den tidigare arbetsgruppen. Beträffande förvaltningslagen underströks betydelsen av att man i utredningsarbetet beaktar synpunkter som gäller de enskildas rättssäkerhet inom förvaltningen. På detta område skulle den nya kommittén ha befogenhet att utarbeta förslag till partiella reformer. Det skulle däremot inte vara en uppgift för kommittén att gå närmare in på lagstiftningsfrågor av större räckvidd. Kommittén borde ta upp frågan om förvaltningslagen med förtur och i första hand redovisa en allmän bedömning av reformbehovet.

I februari 1976 tillställde riksdagens revisorer regeringen en skrivelse och en därtill fogad promemoria om effekterna av förvaltningslagen. Sedan regeringen hade tagit ställning till vissa förslag som hade lagts fram i skrivelsen, överlämnades skrivelsen i övriga delar till byråkratiutredningen. I maj 1978 har byråkratiutredningen i skrivelse till chefen för kommundepartementet redovisat sin syn på inriktningen på uppläggningen av en översyn av förvaltningslagen. Enligt kommitténs uppfattning bör en översyn av förvaltningslagen inte från början inriktas på en helt ny lag av större omfattning och räckvidd. Det är visserligen sannolikt att slutresultatet kan bli detta, men översynen bör enligt kommitténs mening ta sikte på partiella reformer. Därigenom säkerställer man bättre att arbetet inom rimlig tid avsätter resultat av praktisk betydelse för medborgarna. Enligt kommitténs mening bör man eftersträva att med förvaltningslagens hjälp åstadkomma inte bara ökad rättssäkerhet i trängre mening utan också bättre kontakter med medborgarna och bättre service. Man bör också verka för ökad begriplighet, kortare handläggningstider och enklare förfaranden.

Utöver vissa överväganden om ändringar av detaljkaraktär anvisar byråkratiutredningen två skilda handlingslinjer för ett reformarbete beträffande förvaltningslagen. Den ena linjen innebär en utveckling och skärpning av lagens nuvarande regler, den andra en utbyggnad av förvaltningslagen med bestämmelser i nu oreglerade ämnen. Enligt kommitténs uppfattning bör man arbeta efter båda dessa linjer. Bland nuvarande regler som skulle kunna utvecklas vidare pekar kommittén bl. a. på dem om jäv, remisser, kommunicering, besvärsrätt och dokumentation av muntliga uppgifter. En utbyggnad av förvaltningslagen skulle kunna ske med bl. a. nya bestämmelser om rättelse av beslut. Regler i syfte att förkorta handläggningstiderna finner kommittén också angelägna. Vidare anser kommittén att man bör överväga att föra över åtminstone vissa av de allmänna föreskrifterna i servicecirkuläret (1972:406) till statsmyndigheterna till förvaltningslagen. I en inom kommittén upprättad promemoria, som innehåller en närmare redovisning för övervägandena inom kommittén och som fogats som en bilaga till dess skrivelse, anges mera fullständigt och utförligt på vilka punkter en utveckling av de nuvarande bestämmelserna i förvaltningslagen kan vara motiverad och vilka nya ämnen som det kan vara värdefullt att få reglerade i förvaltningslagen. I promemorian anges också möjliga detaljreformer.

Byråkratiutredningen har funnit att en översyn av förvaltningslagen enligt de angivna riktlinjerna skulle falla delvis inom och delvis utom kommitténs eget uppdrag. Kommittén har därför ansett det mest naturligt att översynen i dess helhet uppdras åt en särskild kommitté och har underställt regeringen den frågan.

Som jag redan har framhållit utgjorde förvaltningslagen när den tillkom år 1971 resultatet av ett mångårigt utredningsarbete. Den innebar till stor del en kodifiering av redan tillämpade grundläggande regler för förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Målsättningen var att lagen skulle kunna tillämpas på alla förvaltningsområden och i alla instanser. Åtskilliga förfarandefrågor lämnades därför olösta i lagen. Det förutsattes emellertid att lagen sedan erfarenheter hade vunnits av tillämpningen skulle kunna byggas ut med ytterligare regler (prop. 1971:30 s. 288).

Förvaltningslagen har nu varit i kraft i drygt sex år. Många betydelsefulla erfarenheter av tillämpningen har därmed vunnits. Vidare har det under årens lopp väckts ett antal motioner i riksdagen med förslag till ändringar eller kompletteringar av regelsystemet. Enligt min mening är tiden nu mogen för översyn av lagen. Den utredning riksdagen har uttalat sig för bör därför nu komma till stånd. Den bör anförtros åt en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Kommittén bör ta upp både sådana frågor som redan nu regleras i förvaltningslagen och sådana som förvaltningslagen f. n. lämnar oreglerade. Den bör sålunda överväga de brister i förvaltningslagen och de uppslag till reformer som byråkratiutredningen har aktualiserat i den tidigare nämnda promemorian. Kommittén bör också överväga några särskilda frågor som jag återkommer till i det följande. Skulle kommittén finna att ytterligare frågor som rör förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i allmänhet bör tas upp i detta sammanhang, bör det stå kommittén fritt att lägga fram förslag i dessa frågor.

Översynen bör bygga på den grund som lades genom den år 1971 beslutade förvaltningsrättsreformen. Förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna bör således i stort sett regleras genom särskild lagstiftning, som är skild från lagstiftningen om förfarandet hos förvaltningsdomstolarna. Något sammanförande av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen till en enda lag bör inte ske. Innehållet i förvaltningslagen bör fortfarande vara sådant att lagbestämmelserna i princip kan tillämpas på alla förvaltningsområden. Bara undantagsvis bör således avvikelser från lagen kunna komma i fråga.

Vid översynen av förvaltningslagen bör siktet var inställt på att reglerna om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna skall vara så enkla och lättbegripliga som möjligt. De bestämmelser som föreslås bör också syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet skall tillvaratas. Men samtidigt bör självfallet tillses att förfaranderegelerna får ett sådant innehåll att förutsättningarna för förvaltningsmyndigheterna att träffa riktiga avgöranden blir de bästa möjliga.

Kommittén bör utarbeta förslag till behövliga författningsbestämmelser. Allmänna förfaranderegler av grundläggande natur bör därvid få sin plats i förvaltningslagen. Mera detaljbetonade bestämmelser och över huvud taget föreskrifter som rör den närmare verkställigheten av regler i förvaltningslagen bör däremot inte föras in i lagen utan enligt gängse lagstiftningsteknik tas in i en förordning som kompletterar förvaltningslagen.

På kommittén bör vidare ankomma att överväga den följdlagstiftning som kan bli behövlig. Utanför kommitténs uppdrag bör dock falla att föreslå sådana avvikelser från de av kommittén föreslagna förfarandebestämmelserna som kan komma att krävas för speciella förvaltningsområdens del. Detta hindrar givetvis inte att kommittén i förekommande fall pekar på behovet av sådana avvikelser.

För att resultat av praktisk betydelse skall kunna uppnås så snabbt som möjligt bör kommittén gå fram etappvis och vid varje etapp föreslå de ändringar och kompletteringar av lagstiftningen om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna som kommittén på det stadiet finner motiverade. Den första etappen av utredningsarbetet bör avse sådana frågor som inte kräver alltför lång tid att analysera och ta ställning till. Finner kommittén under sitt arbete att ändringar inte längre bör göras i den

nuvarande förvaltningslagen utan att i stället en ny lag i ämnet bör antas, bör kommittén lägga fram förslag till en sådan lag.

Till de särskilda frågor kommittén bör överväga hör frågan om allmänna föreskrifter om omröstning i förvaltningsärenden bör införas. I förvaltningslagen finns inga bestämmelser om omröstning i ärenden i vilka flera personer deltar i avgörandet. För de statliga förvaltningsmyndigheternas del finns i allmänhet bestämmelser i ämnet i myndigheternas instruktioner. Dessa bestämmelser är emellertid i de flesta fall ofullständiga. De ger inte i alla situationer svar på frågan vilken mening som skall gälla när flera än två meningar har kommit fram. Det kan befaras att bestämmelserna inte tillämpas på samma sätt av alla myndigheter. För de kommunala förvaltningsmyndigheternas del finns särskilda omröstningsregler i specialförfattningarna för vissa förvaltningsområden och i kommunallagen (1977:179). Det kan i detta sammanhang anmärkas att för de allmänna förvaltningsdomstolarna föreskrivs i 13 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar att bestämmelserna i 16 och 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i hovrätt gäller i tillämpliga delar. Det är emellertid inte preciserat när 16 resp. 29 kap. rättegångsbalken skall tillämpas (jfr prop. 1971:30 s. 673 och 700).

Trots att det inom förvaltningen mera sällan förekommer att omröstningsreglerna ställs på sin spets är det från rättssäkerhetssynpunkt en brist att bestämmelserna om omröstning i förvaltningsärenden delvis är oklara och därför i vissa fall kan tillämpas olika. För förvaltningsmyndigheternas del kan en ändamålsenlig lösning vara att de allmänna bestämmelserna om förfarandet hos dem byggs ut med föreskrifter som ger klart besked om vad som skall gälla vid omröstning. Det bör ankomma på kommittén att ta upp denna fråga. I detta sammanhang bör också övervägas om en precisering kan göras för förvaltningsdomstolarnas del av när 16 resp. 29 kap. rättegångsbalken skall tillämpas.

Med anledning av motionsyrkanden om att den s. k. parlamentariska omröstningsmetoden borde införas inom statliga myndigheter med förtroendemannastyrelser har riksdagen i skrivelse den 13 april 1978 förordat en prövning av frågan om omröstningsreglernas utformning (KU 1977/78:34, rskr 221). Även denna fråga bör tas upp av kommittén.

Frågan när ett förvaltningsbeslut blir gällande regleras inte heller i förvaltningslagen. Vissa förvaltningsbeslut blir gällande först när de har vunnit laga kraft. Andra beslut länder däremot till efterrättelse redan tidigare. Beträffande ett stort antal förvaltningsbeslut finns bestämmelser i ämnet i skilda specialförfattningar. I andra fall däremot saknas bestämmelser vilket ibland kan leda till tvekan om vad som gäller i detta hänseende. Både för allmänheten och myndigheterna skulle det vara av värde om allmänna bestämmelser i ämnet kunde tas in i förvaltningslagen. Därigenom skulle på en gång klarhet skapas i osäkra fall och behovet av föreskrifter i frågan i olika specialförfattningar minska starkt. Kommittén bör därför överväga om inte en komplettering av förvaltningslagen med bestämmelser i ämnet bör komma till stånd.

Bland de reformuppslag som har framförts av byråkratiutredningen är det flera som rör möjligheterna att få ett förvaltningsbeslut ändrat eller upphävt. Utöver vad byråkratiutredningen har tagit upp på detta område bör också följande frågor rörande besvärsförfarandet övervägas.

Bortsett från regler för två speciella fall saknar förvaltningslagen f. n. bestämmelser om vilka beslut av förvaltningsmyndighet som kan överklagas. Detta gäller både slutliga beslut och beslut under förfarandet. En komplettering av förvaltningslagen med bestämmelser i detta ämne skulle både ge berörda parter en värdefull information och kunna vara till hjälp för besluts- och besvärsmyndigheter. Frågan om en utbyggnad av förvaltningslagen med sådana bestämmelser bör därför övervägas av kommittén.

Enligt 12 § förvaltningslagen skall för sent anförda besvär inte tas upp till prövning. Detsamma gäller enligt förvaltningsprocesslagen. Inget undantag görs för fall där det i en besvärshänvisning felaktigt har angetts att besvär skall anföras hos viss

myndighet och besvärshandlingen i rätt tid har kommit in till den myndigheten men först efter besvärstidens utgång har kommit rätt myndighet till handa. Praxis är vacklande. Det förekommer i sådana fall såväl att besvären tas upp till prövning som att de avvisas. Både i dessa fall och när fel besvärstid angetts torde i allmänhet den som, till följd av felet i besvärshänvisningen, har kommit in för sent med sina besvär kunna påräkna att regeringsrätten efter ansökan återställer den försuttna tiden. Allmänheten måste ställa sig frågande till varför en sådan omgång ibland skall behövas när klaganden har rättat sig efter vad beslutsmyndigheten har meddelat honom. En lämplig ordning skulle kunna vara att den som har kommit in med sina besvär för sent men därvid har följt en meddelad besvärshänvisning bevaras vid sin rätt, generellt eller med vissa undantag, utan att han behöver ansöka om återställande av försutten tid. Kommittén bör överväga huruvida de allmänna bestämmelserna om besvär bör byggas ut med föreskrifter av denna innebörd.

I byråkratiutredningens promemoria berörs frågan om en uppmjukning av förutsättningarna för återställande av försutten tid. Enligt 11 kap. 11 § regeringsformen tillkommer det regeringsrätten att bevilja resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. Närmare bestämmelser härom kan meddelas i lag. Några lagbestämmelser i ämnet har emellertid hittills inte meddelats.

Allmänheten torde i stor utsträckning vara okunnig om båda de nu berörda rättsmedlen. Detta beror säkerligen bl. a. på att en närmare reglering i lag saknas. Jag föreslår att den kommitté som nu skall tillkallas också får i uppdrag att utarbeta förslag till bestämmelser i ämnet.

I framställning till regeringen den 24 oktober 1975 har justitieombudsmannen Lundvik (JO) anfört att det på olika punkter föreligger oklarheter i fråga om samordningen mellan allmän förfarandelagstiftning och vanlig lagstiftning inom förvaltningsområdet. Huvudsakligen gäller det delgivning och kungörande av beslut som rör en större persongrupp. JO anser det motiverat att lagstiftningsåtgärder övervägs för att åstadkomma en bättre reglering.

De av JO aktualiserade problemen bör såvitt de angår förvaltningsförfarandet i allmänhet övervägas av den kommitté som skall se över förvaltningslagen. Det bör ankomma på kommittén att lägga fram förslag till de författningsbestämmelser av övergripande natur som befinns påkallade. Det bör däremot inte åligga kommittén att utarbeta förslag till ändringar i författningar som bara rör speciella förvaltningsområden.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter med uppdrag att utreda frågan om översyn av förvaltningslagen m. m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna för kommittén skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Bilaga 2 Byråkratiutredningen om servicebestämmelser

Frågan om servicebestämmelser behandlades i kapitel 7 i byråkratiutredningens slutbetänkande (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kapitlet har följande innehåll.

Kontakterna mellan allmänheten och myndigheterna kan förbättras på flera olika sätt. Ett sätt är att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten. För detta krävs åtgärder av skilda slag. I det här kapitlet tar vi upp frågan om en samordning och utveckling av gällande föreskrifter om service kan vara ett sätta att nå en förbättrad service.

I kapitel 6 har vi redogjort för vissa allmänna bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet gentemot allmänheten. Där redovisade vi det huvudsakliga innehållet i det s. k. servicecirkuläret och kommissionärskungörelsen.

Behovet av servicebestämmelser

Regler om myndigheternas service mot allmänheten finns i dag spridda i en mängd olika författningar. Reglerna finns huvudsakligen i de författningar som reglerar förfarandet hos myndigheter och domstolar, t. ex. förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken. Dessa författningar gäller emellertid endast när myndigheten eller domstolen väl har tagit upp ett ärende. Det innebär att frågor om kontakterna mellan allmänhet och myndighet *innan* ett ärende formellt har tagits upp inte regleras i dessa lagar.

Under förarbetena till förvaltningslagen behandlades frågan om att i lagen ta in en bestämmelse om myndigheters allmänna informations- och serviceplikt mot allmänheten. I propositionen 1971:30 (s. 374) uttalade emellertid departementschefen att han inte ansåg att frågan borde lösas genom en lagregel i förvaltningslagen. Däremot kom lagen bl. a. att innehålla en regel om myndigheters vägledningsplikt.

Även i det utredningsarbete som gällt lagstiftningen om offentlighet och sekretess har frågan om en lagreglering av myndigheternas serviceskyldigheter diskuterats. Någon fullständig lösning av frågan har man emellertid ännu inte nått.

Vid sidan om förfarandelagar har vi i dag två andra författningar som handlar om service. Det är servicecirkuläret och kommissionärskungörelsen. Båda dessa författningar är ålderdomliga till såväl innehåll som språk och behöver därför moderniseras. Innehållet i författningarna har också efter hand tunnats ut i takt med den lagstiftning som ägt rum på angränsande områden. Till det har bl. a. införandet av förvaltningslagen och rättshjälpslagen bidragit. Flertalet av de uppgifter som kommissionärerna skall fylla har numera övertagits av myndigheterna själva.

De markant förändrade förutsättningarna för kommissionärsverksamheten har lett till förslag om att kommissionärsinstitutet skall avskaffas. Riksdagens revisorer lade fram ett sådant förslag i en skrivelse till regeringen i april 1974. Regeringen tog fasta

på revisorernas förslag och gav statskontoret i uppdrag att utreda frågan närmare. Utgångspunkten för utredningen angavs vara att kommissionärsinstitutet skulle avskaffas om inte bärande skäl i något fall talade mot det. I statskontorets rapport 1977:28 föreslås också att den verksamhet som nu utförts av kommissionärerna i framtiden skall flyttas över till myndigheterna och fullgöras om tjänsteuppdrag, vilka i princip avgiftsbeläggs. Förslaget bereds f. n. inom regeringskansliet.

Även servicecirkulärets bestämmelser behöver omprövas. Cirkuläret är som sagt ålderdomligt och det handlar mest om sådant som torde sakna intresse i dag, nämligen om översändande och expedition av handlingar och penningmedel. Att cirkuläret innehåller föreskrifter om detta beror på att den enskilde tidigare själv fick se till att få sina handlingar från myndigheterna. Först genom 1946 års servicecirkulär utfärdades bestämmelser som ålade myndigheterna att sända handlingar och penningmedel till enskilda.

Regeringen har den 7 december 1978 till lagrådet remitterat ett förslag till ny sekretesslag m. m. I 15 kap. 4 § lagförslaget har intagits en bestämmelse om myndigheters skyldighet att lämna allmänheten upplysningar om sådant som finns i offentliga handlingar. Genomförs förslaget kommer servicecirkuläret att förlora sin betydelse i väsentlig del och måste därför arbetas om.

Servicen till allmänheten spelar i dag inte den roll i myndigheternas verksamhet som den enligt vår mening förtjänar. Det finns självfallet undantag. Men sett över hela förvaltningen är servicefunktionen alltför undanskymd. För en väl fungerande service till allmänheten krävs att myndigheten och dess tjänstemän är medvetna om att myndigheten främst är till för allmänheten och inte tvärtom. På detta grundläggande plan är det väsentligt att få till stånd en förbättring. Det handlar mycket om en attitydförändring – att höja serviceandan.

En bidragande orsak till att myndigheternas roll som serviceorgan är så undanskymd är att den inte är klart uttalad utan mer eller mindre underförstås. För de statliga myndigheterna finns visserligen vissa vaga föreskrifter i servicecirkuläret. Men för de kommunala och landstingskommunala myndigheterna finns det inte någon motsvarande författning. I 3 kap. 1 § andra stycket p. 6 kommunallagen (1977:179) slås det endast fast att i kommunen och landstingskommunen har styrelsen ett principiellt ansvar för informationsverksamheten. I vissa kommuner har man dock infört stadgor eller tjänsteföreskrifter av i huvudsak det innehåll servicecirkuläret har. Vi ser det som en brist att servicecirkulärets principer inte har lagts fast även för den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Det är angeläget att samma grundläggande regler gäller för hela den offentliga sektorn. Därför bör en eventuell reglering av servicefrågorna ske i form av lag, så att den kommunala och landstingskommunala verksamheten kan omfattas av den.

I det följande skall vi kort ange hur en eventuell servicelag kan utformas.

Allmänt om en servicelag

Vid utformningen av en servicelag måste man ta stor hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Lagen måste dessutom ge alla enskilda myndigheter ett stor utrymme att själva utforma serviceutbudet efter de lokala förutsättningarna. Det kan således inte bli tal om att ta in omfattande detaljerade regler i lagen. Detta kunde lätt leda till stelbenta rutiner och onödig byråkrati i stället för den smidighet som måste kännetecknа en väl fungerande serviceverksamhet.

En servicelag bör därför utformas som en ramlag för att inte binda myndigheternas arbetssätt i onödigt hög grad. I motivuttalanden kan man ge exempel på hur konkreta serviceåtgärder kan se ut. Regeringen och kommunerna har naturligtvis möjlighet att som en komplettering till lagen föreskriva hur servicen skall utformas i detalj för de statliga och kommunala myndigheterna. Det kan ske i förordning eller i stadgor och instruktioner till vissa myndigheter.

Tyngdpunkten i lagen bör ligga på en skyldighet för myndigheterna att lämna upplysningar och att ge vägledning åt enskilda. Man bör även överväga att ta in föreskrifter om myndigheternas tillgänglighet.

Eftersom lagen bör få karaktär av ramlag kan den inte behandla mer än de centrala servicefrågorna. Det torde därför vara lämpligt att slå fast en allmän serviceplikt i lagen.

Lagens tillämpningsområde

Någon närmare precisering av vilka som skall få del av den service som anges i lagen torde inte vara nödvändig. Däremot måste man noga överväga vilka samhällsorgan som skall vara skyldiga att ge den service som beskrivs i lagen. Mycket talar för att man utgår från att alla samhällsorgan som faller inom begreppet myndighet skall omfattas av bestämmelserna. Lagen skulle då gälla för såväl statliga som kommunala och landstingskommunala myndigheter. Inom begreppet myndighet faller bl. a. regeringen, domstolarna, de centrala verken, såväl de förvaltande som de affärsdrivande, och de allmänna försäkringskassorna. Eftersom myndighetsbegreppet bildar utgångspunkt för reglerna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen har begreppet efter hand vunnit förhållandevis god staga i praxis. Utanför begreppet myndighet faller sådana samhällsorgan som, trots att de har offentliga förvaltningsuppgifter, är organiserade i privaträttsliga former, exempelvis stiftelser och bolag. Myndighetsbegreppet omfattar inte heller t. ex. riksdagen, allmänt kyrkomöte, kommunfullmäktige eller landstinget.

Man bör även pröva om inte lagen också skall gälla andra samhällsorgan än myndigheter.

En annan fråga som också måste övervägas är om någon verksamhet hos samhällsorganen skall undantas från lagen. Enligt vår mening bör man utgå från att lagen skall gälla all verksamhet.

Lagens syfte

Med hänsyn till att lagen inte bör innehålla några detaljregler utan i stället ge grundläggande och generella föreskrifter i ämnet bör man inledningsvis ange syftet med lagen. Därmed underlättas förståelsen för lagen och tillämpningen av den. Lagen bör därför inledas med en målparagraf. I den bör det anges att ändamålet med myndigheternas service är att underlätta enskildas kontakter med myndigheterna. Därigenom kan enskilda få den hjälp de kan behöva för att ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter såväl mot samhället som mot andra personer.

Målparagrafen bör vidare ge anvisningar om i vilken anda servicen bör ges. Sålunda bör man i paragrafen betona att myndigheternas och tjänstemännens handlande skall bygga på insikt om den serviceroll myndigheterna har och på respekt och förståelse för de problem enskilda kan ha i sina kontakter med myndigheterna.

En lag med en sådan utformning har flera fördelar. Myndigheterna får stor frihet vid valet av olika servicemedel. Hänsyn kan tas till speciella önskemål och behov från enskilda. Tjänstemännens kunskaper och erfarenheter kan tas till vara på ett bättre sätt. Lagen bör vara en lämplig plattform för utbyggnad av servicen inom varje myndighet. Genom sin utformning kommer den inte att låsa servicen till särskilda rutiner utan torde i stället främja en fortlöpande förändring och utveckling av servicen.

Allmän serviceplikt

En allmän regel om skyldighet för myndigheterna att ge allmänheten service bör komma först av de direkta serviceföreskrifterna. Vissa begränsningar i servicen måste självfallet finnas. Så t. ex. kan föreskrift om sekretess lägga hinder i vägen. En annan begränsning är att angelägnare arbetsuppgifter måste gå före servicen och således för kortare tid hindra att den service som i och för sig vore motiverad kan ges. Begränsningen i service på grund av andra arbetsuppgifter torde dock inte behöva tas in som en generell undantagsregel från serviceplikten. Den typen av begränsning behövs inte när det gäller service som ges på myndigheternas eget initiativ utan endast när enskild begärt viss service. (Jfr s. 50.)

I en föreskrift om allmän serviceplikt bör man särskilt betona att servicen skall ges i samverkan med andra samhällsorgan, organisationer eller föreningar när det är lämpligt.

Den allmänna serviceplikten måste utvecklas i mer konkreta föreskrifter.

Det kan t. ex. gälla föreskrifter om

- ☐ aktiv informationsplikt
- ☐ upplysningsplikt
- ☐ vägledningsplikt
- ☐ tillgänglighet.

En fråga som kan övervägas särskilt är om en föreskrift som rör språket bör tas med i lagen. I förordningen (1977:951) om de statliga myndigheternas skrivelser och remisser finns vissa allmänna regler om att myndighet bör skriva klart och enkelt samt att invecklade satsbyggnader och onödiga upprepningar skall undvikas. Dessa regler kunde lämpligen vävas in i servicelagen.

Aktiv informationsplikt

Hörnstenen i en servicelag måste bli en skyldighet för myndigheterna att ge information åt allmänheten på olika sätt.

Det kan vara lämpligt att skilja mellan information som myndigheten lämnar på eget initiativ och information som lämnas först när någon har begärt det. Den förstnämnda typen av information behandlas här och den senare på s. 50.

Myndigheten bör ha skyldighet att i viss utsträckning informera allmänheten om den verksamhet myndigheten bedriver. Frågor av allmänt intresse som myndigheten behandlar bör man också informera om. Information bör också lämnas om hur allmänheten kan sätta sig i kontakt med myndigheten.

Den information det här är fråga om skall alltså ges oavsett om någon har begärt att få den. Informationen kan spridas t. ex. via folkbiblioteken, informationscentraler eller massmedia. För att underlätta spridningen av informationen är det angeläget att myndigheterna utvecklar ett gott samarbete med andra samhällsorgan och med massmedia.

Större myndigheter eller flera myndigheter i samarbete kan upprätta kataloger eller broschyrer över myndighetens avdelningar och de ärenden som handläggs.

Något som kan övervägas särskilt är myndigheternas skyldighet att på eget initiativ informera om hur ärenden utvecklar sig. Regler om detta finns endast i mycket begränsad utsträckning i dag. Det finns t. ex. ingen allmän regel om att en myndighet skall bekräfta att den har mottagit en skrivelse från den som första gången vänder sig till myndigheten i en viss fråga. Inte heller finns det regler om att myndighet skall underrätta den enskilde om ett ärende drar ut osedvanligt långt på tiden. Med hänsyn till hur lång tid vissa ärenden ibland tar kan det vara befogat att förbättra informationsservicen i dessa avseenden. I t. ex. skattemål är det inte ovanligt att handläggningstiden i *en* instans överstiger två år.

Sett från den enskildes synpunkt är det naturligtvis önskvärt att myndigheterna ger ordentlig information om hur ärendet fortlöper. Men även för myndigheterna har det flera fördelar. Fortlöpande information om hur ett ärende handläggs torde medföra att, ofta tidsödande, förfrågningar från sökanden om handläggningen kan minska. Vidare torde klagomål över själva handläggningen till överordnade myndigheter, JO eller JK kunna undvikas i större utsträckning.

Även om det enligt vår mening är befogat med en ökad service på det här området är det tveksamt om det i dag finns ekonomiska och praktiska möjligheter att genomföra detta inom hela den offentliga verksamheten. Man måste också beakta att alltför omfattande informationsrutiner kan leda till onödig byråkrati. Man kan naturligtvis tänka sig att undanta vissa förvaltningsområden eller typer av ärenden, t. ex. inlämnade självdeklarationer. Det torde vara svårt att lösa frågan generellt. Men att bekräfta att myndigheten har mottagit en ansökan eller liknande och ge besked om hur ärendet kommer att handläggas är exempel på god service åt allmänheten. I beskedet bör man givetvis upplysa om vem som handlägger ärendet och hur man kan få kontakt med handläggaren.

Drar handläggningen av ett ärende ut på tiden får det anses vara en rimlig service från myndigheternas sida att självmant underrätta om skälet till det. Upplysning bör samtidigt lämnas om när ärendet kan väntas bli avgjort. Sådan information bör ingå i myndigheternas allmänna informationsplikt.

Upplysningsplikt

Sedan gammalt gäller i vårt land principen att allmänheten skall ha fri insyn i myndigheternas verksamhet. Ett uttryck för den principen är reglerna i tryckfrihetsförordningen att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna offentliga handlingar. Åtskillig information som kan vara värdefull för enskilda personer finns emellertid inte i offentliga handlingar. Det kan t. ex. gälla information om vilka handläggningsrutiner myndigheten tillämpar i ärenden och information i andra praktiska frågor som har betydelse för hur den enskilde skall kunna tillvarata sin rätt. Över huvud taget talar mycket för en allmän plikt för myndigheter att på begäran lämna upplysning. När man utformar en sådan bestämmelse finns det flera begränsningar som måste göras. Den viktigaste är att föreskrifter om sekretess kan lägga hinder i vägen för att vissa uppgifter lämnas ut. Det torde också bli nödvändigt att begränsa upplysningsskyldigheten till sådant som rör myndighetens verksamhetsområde. Någon skyldighet att lämna information om annat än detta torde inte kunna åläggas myndigheterna. Det är emellertid naturligt att en tjänsteman i frågor som faller utanför myndighetens verksamhetsområde upplyser den enskilde om vart han skall vända sig.

Begärd upplysning bör lämnas skyndsamt. I praktiken kan det emellertid visa sig svårt att ge svar omedelbart. Det kan bero på att tjänstemannen inte är insatt i frågan, att den begärda upplysningen kräver vissa efterforskningar eller helt enkelt att tjänstemannen har andra brådskande arbetsuppgifter som är angelägnare. Upplysningsplikten måste således begränsas av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Hänsynen till arbetets behöriga gång kan ha olika innebörd. Det kan finnas skäl att skilja mellan hänsyn som innebär ett absolut hinder mot att få den begärda upplysningen och hänsyn som innebär att upplysningen lämnas först efter viss tid. Det som angetts ovan utgör exempel på hänsyn som innebär att upplysning kan lämnas först efter viss tid.

Ett absolut hinder mot att få upplysning av hänsyn till arbetets behöriga gång torde knappast kunna förekomma om den begärda upplysningen avser den enskildes egna förhållanden. Däremot torde ett absolut hinder kunna föreligga om den begärda upplysningen inte avser den frågandes egna förhållanden och dessutom orsakar myn-

digheten orimligt stort arbete, t. ex. uppgifter av närmast statistisk natur. Sålunda torde en myndighet kunna vägra att lämna upplysningar som inte är tillgängliga utan att man lägger ner särskilt arbete på det, t. ex. uppgifter om myndighetens praxis i olika ärenden under skilda perioder.

Vägledningsplikt

Enskilda kan ha behov av hjälp och råd innan ett ärende har tagits upp av myndigheten. De regler om vägledning som finns i förfarandelagarna är därför inte till fyllest.

I kommissionärskungörelsen föreskrivs det bl. a. att kommissionär är skyldig att, i den mån inte myndigheten gör det, ge råd och upplysningar eller på annat sätt bistå enskilda i frågor som berör myndighetens verksamhetsområde. I frågor som angår parter med motsatta intressen får kommissionär inte åta sig uppdrag utan myndighetens medgivande.

I en servicelag bör det tas in en regel om vägledningsplikt. Det sakliga innehållet i föreskriften i kommissionärskungörelsen kan vara en utgångspunkt. En annan förebild utgör den vägledningsplikt som ålagts de allmänna domstolarna i tvistemål om mindre värden. Det kan diskuteras hur långt hjälpen från myndigheten skall sträcka sig. Särskilt känsligt är det i frågor där det finns enskilda parter med motsatta intressen.

Den hjälp som myndigheten skall ge bör avpassas efter den enskildes förutsättningar. Det bör som regel räcka med att ge muntlig eller skriftlig information. Blanketter och broschyrer kan vara lämpliga hjälpmedel. I särskilda fall kan det dock bli nödvändigt att tjänstemannen bistår med praktisk hjälp, t. ex. att fylla i en ansökningshandling.

När det gäller att ge råd och förslag till vad den enskilde bör göra i en viss fråga får man vara mer försiktig. I enpartsärenden torde det som regel inte kunna resas några invändningar mot att tjänsteman ger råd om vilka förmåner enskild bör begära att få från samhället och vilka uppgifter han bör lämna till stöd för sin begäran. I ärenden med motsatta intressen mellan enskilda parter kommer frågan däremot i ett annat läge. Råd och hjälp får inte ges på ett sådant sätt att motparten kan ifrågasätta domstolarnas eller andra myndigheters opartiskhet. Myndigheten bör därför ha möjlighet att underlåta att hjälpa till om myndighetens opartiskhet kan sättas i fråga.

Myndighet kan naturligtvis inte vara skyldig att ge hur mycket hjälp som helst. Om hjälp behövs i stor omfattning bör information lämnas om möjligheterna till rättshjälp och hänvisning ske till advokat eller annat lämpligt biträde.

Tillgänglighet

En viktig förutsättning för att allmänheten skall kunna få service från myndigheterna är möjligheterna för den enskilde att sätta sig i kontakt med myndigheterna och tjänstemännen där. Tillgängligheten är en fråga om både tid och plats och om information.

Föreskrifter om myndigheternas tillgänglighet kan övervägas utifrån de sätt på vilka enskilda tar kontakt med myndigheten: brev, telefon eller personligt besök.

Tillgängligheten vid brevkontakt torde inte vara något större problem. Däremot kan telefonkontakt och framför allt personligt besök föranleda problem som har att göra med tillgängligheten. Det gäller telefontider, mottagningstider och expeditionstider. Det gäller också problem med att hitta rätt till och hitta inom en myndighet. Skyltningen utanför och i myndighetens lokaler har också betydelse. Att särskilda åtgärder vidtas för att underlätta för rörelsehindrade personer är också en viktig del

av myndigheternas tillgänglighet. En annan fråga som har stor betydelse är det språk som myndigheterna och tjänstemännen använder vid sina kontakter med enskilda.

Det kan vara motiverat att i en särkild paragraf stryka under hur viktigt det är att myndigheterna på olika sätt underlättar för allmänheten att sätta sig i kontakt med myndigheten.

Myndigheternas tillgänglighet har särskild betydelse för vissa grupper i samhället. Det gäller t. ex. invandrare som inte behärskar svenska språket. Här är det ett första rangens intresse att myndigheterna har en väl fungerande tolkservice att erbjuda. För personer med handikapp av skilda slag är det väsentligt med särskilda anordningar som möjliggör och underlättar kontakterna med myndigheterna.

Sammanfattning

En modernisering och samordning av gällande serviceföreskrifter är enligt vår mening nödvändig. Det räcker emellertid inte med att samordna reglerna utan man bör också pröva förutsättningarna för att utveckla dem. Målet bör vara att ge servicen en större plats i det dagliga arbetet, att stärka serviceandan och förbättra serviceutbudet. För att nå detta mål bör man gå fram på flera vägar. Vi anser att mycket talar för att en sådan väg kan vara att införa en särskild servicelag. Frågan om en sådan lag bör emellertid få en mer allsidig belysning. Det är bl. a. nödvändigt att närmare analysera de kostnader och administrativa konsekvenser som en servicelag skulle föra med sig. Detta gäller naturligtvis för såväl den statliga som de kommunala och landstingskommunala sektorerna. När man bedömer kostnaderna skall man inte bara se till de kortsiktiga kostnadsökningarna utan också väga in de långsiktiga kostnadsbesparingar som en bättre service säkerligen skulle innebära för såväl den enskilde som myndigheten. En utbyggd information till den enskilde om hur handläggningen av hans ärende fortlöper torde t. ex. medföra kostnadsminskningar i form av färre förfrågningar om handläggningen och färre klagomål till tillsynsmyndigheter över själva handläggningen. Vår uppfattning är att det finns stora möjligheter att utveckla servicebestämmelserna utan att det totalt sett behöver medföra några påtagliga kostnadsökningar.

Vi har inte sett det som vår uppgift att gå närmare in på denna lagstiftningsfråga, men vi menar att det är angeläget att ett fortsatt arbete med sikte på en modern servicelag snarast kommer i gång.

I direktiven för utredningen om en översyn av förvaltningslagen betonas att översynen av lagen bl. a. bör sikta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten (jfr s. 41). Ett arbete inriktat på en servicelag bör samordnas med den utredningen.

Bilaga 3 Den norska forvaltningsloven

Lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) med endringer sist ved lov 27 mai 1977 nr 40

Kapittel I. Lovens område. Definisjoner

§ 1 (lovens generelle virkeområde)
Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan reknes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt reknes som forvaltningsorgan for så vidt det på vegne av stat eller kommune treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

§ 2 (definisjoner).
I detta lov menes med:

a. vedtak, en avgjørelse som treffes under utøvning av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);
b. enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;
c. forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;
d. offentlig tjenstemann, en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste;
e. part, person som en avgjørelse retter sig mot eller som saken ellers direkte gjelder.

Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenstemann, regnes som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om å ilegge offentlig tjenstemann ordensstraff eller tillstå ham pensjon. Kongen kan bestemme hva som i tvilstilfelle skal regnes som enkeltvedtak etter dette ledd, eller at andre saker om offentlige tjensteforhold skal regnes som enkeltvedtak.

Som enkeltvedtak reknes også avgjørelser som gjelder avvising av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme intresse eller stilling i saken som private parter kan ha.

§ 3 (rekkevidden av visse bestemmelser i loven).
Bestemmelsene i kapitlene IV–VI får bare anvendelse i saker som gjeller enkeltvedtak, og bestemmelsene i kapittel VII bare i saker som gjelder forskrifter.

Når det gjelder enkeltvedtak som nevnt i § 2 annet ledd, kan Kongen fastsette at kapitlene IV–VI helt eller delvis ikke skal gjelde i nærmere angitte saker eller for visse tjenestemenn. Vedtak om ansettelse er i alle tilfelle unntatt fra reglene i §§ 24–25 og kapittel VI, om ikke vedkommende forvaltningsorgan bestemmer noe annet.

§ 4 (Unntak for visse offentlige institusjoner og for visse saker, m. m.)
Med mindre annet er særskilt bestemt, gjelder loven ikke.

a. domstolenes virksomhet, derunder registrerings- og notarialforretninger og lignende som utføres ved et dommerkontor,
b. saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene (straffeprosesslovene, domstolloven, tvistemålsloven, tvangsfullbyrdelseloven, skjønnsloven) eller lover som knytter sig till disse lovene (konkurs- og akkordforhandlingslovene, lov om offentlige auksjoner og licitasjoner, skifteloven) eller jordskifteloven, eller i medhold av sportel- eller stempelavgiftslovgivningen.

Når et vedtak som omfattes av første ledd kan påklages til departementet, gjelder loven likevel for departementets behandling av klagesaken.

Loven gjelder for Svalbard for så vidt ikke annet fastsettes av Kongen.

Loven gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget.

§ 5 (adgang for Kongen til å gi visse bestemmelser om lovens rekkevidde).

Kongen kan i tvilstilfelle bestemme hvordan definisjonene i § 2 første ledd skal anvendes innenfor et bestemt sakområde. Han kan i tvilstilfelle også fastsette hva som skal reknes som forvaltningsorgan ved anvendelse av loven, og hva som skal reknes for domstol. Han kan fastsette at lovens regler om enkeltvedtak eller forskrifter helt eller delvis skal gjelde for avgjørelser som ikke er vedtak etter § 2.

Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen fastsette at denne lov eller andre bestemmelser om saksbehandlingen helt eller delvis ikke skal gjelde. Lov av 5 december 1950 nr 7 §§ 3 og 4 gjelder tilsvarende.

Kapittel II. Om ugildhet

§ 6 (habilitetskrav)
En offentlig tjenstemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

a. når han selv er part i saken;
b. når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
c. når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
d. når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
e. når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har

nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenstemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenstemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private intresser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

§ 7 (foreløpig avgjørelse).
Uansett om en tjenstemann er ugild, kan han behandle eller treffe foreløpig avgjørelse i en sak dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirking.

§ 8 (avgjørelse av habilitetsspørsmålet).
Tjenstemannen avgjør selv om han er ugild. Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenstemannen eller selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse.

I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak opstår spørsmål om ugildhet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet eller ikke ville være vedtakført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.

Medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild. Før spørsmålet avgjøres, bor varamann eller annen stedfortreder innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.

§ 9 (oppnevning av stedfortreder).
Når en tjenstemann er ugild, skal om nødvendig oppnevnes eller velges stedfortreder for vedkommende.

Dersom det er forbundet med særlig ulempe å få oppnevnt stedfortreder, kan Kongen for det enkelte tilfelle beslutte at saken skal overføres til sideordnet eller overordnet forvaltningsorgan.

§ 10 (hvem habilitetsbestemmelsene gjelder for).
Foruten for offentlige tjenstemenn gjelder bestemmelsene i kapitlet her tilsvarende for andre som handler på vegne av stat eller kommune, og for offentlig oppnevnte sakkyndige. Bestemmelsene gjelder ikke statsråd i egenskap av regjeringsmedlem.

Kapittel III. Alminnelige regler om saksbehandlingen

§ 11 (veiledningsplikt).
Forvaltningsorganene har innenfor sitt område en alminnelig veiledningsplikt.

Kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av denne plikt og om den måte veiledningen skal ytes på.

§ 11 a (saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold).
Når en sak er ferdig forberedt, skal forvaltningsorganet treffe avgjørelse i saken uten ugrunnet opphold. Må det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid for en henvendelse kan besvares, skal det snarest råd gis underretning om detta med angivelse av grunnen, og så vidt mulig også meddeles når svar kan ventes.

§ 11 b (adgang for Kongen til å gi regler om nemnder).
Kongen kan gi regler om oppnevning og sammensetning av nemnder (styrer, råd og andre kollegiale forvaltningsorganer), herunder om plikt til å gjøre tjeneste, om funksjonstiden og om løsning fra vervet. Kongen kan også gi regler om saksbehandlingen i nemndene og om delegasjon innen nemnda eller til nemndas sekretariat. Om delegasjon av myndighet kan gis regler også for den enkelte nemnd.

Kongens myndighet etter første ledd gjelder bare spørsmål som ikke uttømmende er regulert i lov. Den gjelder heller ikke for nemnder opprettet i eller i medhold av lov 12 november 1954 nr 1 om styret i kommunene eller lov 16 juni 1961 nr 1 om fylkeskommuner.

§ 12 (advokat eller annen fullmektig).
En part har rett til å la sig bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen.

Som fullmektig kan brukes enhver myndig person eller en organisasjon som vedkommende er medlem av. Forvaltningsorganet kan likevel tilbakevise den som uten å være advokat, søker erverv ved å opptre for andre i forvaltningssaker, men ikke i saker der vedkommende fullmektig etter lov av 1. februar 1936 om inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet har adgang til å drive rettshjelpsvirksomhet. Tjenestemann tilsatt ved forvaltningsorgan innenfor det forvaltningsområde som saken hører under, kan ikke opptre som fullmektig.

Alle henvendelser i en sak kan gjøres ved fullmektig, og parten har rett til å ha med sig fullmektig når han møter personlig for forvaltningsorganet. Alle meddelelser og henvendelser fra forvaltningsorganet skal skje til partens fullmektig forsåvidt forholdet dekkes av fullmakten. Når det finnes hensiktsmessig, kan parten også underrettes direkte. Parten kan kreve å bli underrettet ved siden av eller i stedet for fullmektigen.

Fullmektig som ikke er advokat, skal legge frem skriftlig fullmakt. Advokat behøver ikke å legge frem skriftlig fullmakt, med mindre forvaltningsorganet finner grunn til å kreve det.

§ 13 (taushetsplikt)
Enhver som utfører tjenste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjensten eller arbeidet får vite om:

1. noens pesonlige forhold, eller
2. tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og berekninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet.

Som personlige forhold reknes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold e.l. som må anses som personlig. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal reknes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktumet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om villkårene for å gi slike opplysninger.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denna paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

§ 13 a (begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse).
Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

1. at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker,
2. at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, og
3. at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f. eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andra steder.

§ 13 b (begrensninger av taushetsplikten ut fra private eller offentlige interesser). Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

1. at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter,
2. at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl. a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll,
3. at opplysningene er tilgjengelig for andre tjenstemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl. a. til bruk ved vegledning i andre saker,
4. at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen,
5. at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgave etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag, og
6. at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

Part eller partsrepresentant som blir gjort kjent med opplysninger etter første ledd nr 1, kan bare bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å vareta partens tarv i saken. Forvaltningsorganet skal gjøre ham merksam på dette. Likeledes kan forvaltningsorganet pålegge taushetsplikt når vitner o. l. får opplysninger undergitt taushetsplikt i forbindelse med at de uttaler seg til organet. Overtreding av taushetsplikt etter dette ledd kan straffes etter straffelovens § 121, dersom vedkommende er gjort merksam på at overtreding kan få slik følge.

§ 13 c (informasjon om taushetsplikt, oppbevaring av opplysninger undergitt taushetsplikt).
Vedkommende forvaltningsorgan skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder, og kan kreve skriftlig erklæring om at de kjenner og vil respektere reglene.

Dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt, skal forvaltningsorganet oppbevare på betryggende måte.

Kongen kan gi nærmere regler om oppbevaring av dokumenter og annet materiale som er undergitt taushetsplikt, om tilintetgjøring av dokumenter eller materiale og om bortfall av taushetsplikt etter en viss tid. Taushetsplikten bortfaller etter 60 år når ikke annet er bestemt i medhold av foregående punktum.

§ 13 d (opplysninger til bruk for forsking).
Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan departementet bestemme at et forvaltningsorgan kan eller skal gi opplysninger til bruk for forsking, og at dette skal skje uten hinder av organets taushetsplikt etter § 13.

Til vedtak som nevnt i første ledd kan det knyttes vilkår. Disse kan bl. a. gi bestemmelser om hvem som skal ha ansvar for opplysningene og hvem som skal ha adgang til dem, om oppbevaring og tilbakelevering av utlånt materiale, om tilintetgjøring av avskrifter, om hvorvidt forskerne skal ha adgang til å henvende seg til eller innhente nærmere opplysninger om dem det er gitt opplysninger om, og om bruken av opplysningene for øvrig.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om vedtak etter denne paragraf.

§ 13 e (forskeres taushetsplikt)
Enhver som utfører tjenste eller arbeid i forbindelse med en forskingsoppgave som et forvaltningsorgan har støttet, godkjent eller gitt opplysninger undergitt taushetsplikt til, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til:

1. opplysninge undergitt taushetsplikt som forskeren får fra et forvaltningsorgan,
2. opplysninge som i forbindelse med forskingsarbeidet er mottatt fra private under taushetsløfte, og
3. opplysninge som gjelder personer som står i et avhengighetsforhold til den instans (skole, sykehus, anstalt, bedrift, offentlig myndighet m. m.) som har formidlet deres kontakt med forskeren.

Opplysningene kan bare brukes slik det er nødvendig for forskingsarbeidet og i samsvar med de vilkår som måtte være fastsatt etter § 13 d annet ledd. Skal resultater av forskingsarbeidet publiseres eller brukes på annen måte, gjelder § 13 a nr 1 og 2 tilsvarende.

Brudd på taushetsplikten eller på vilkår etter § 13 d annet ledd, straffes etter straffelovens § 121. Departementet eller vedkommende forvaltningsorgan skal gjøre forskeren og hans medarbeidere kjent med taushetsplikten og straffebestemmelsen, jfr også § 13 c første ledd.

§ 13 f (bestemmelser om taushets- og opplysningsplikt m. m. i andre lover)
Dersom noen som utfører tjenste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks, kan vedkommende myndighet bestemme i hvilken utstreckning §§ 13–13 e skal gjelde som utfyllende regler.

Bestemmelse i annen lov om rett eller plikt til å gi opplysninger begrenser ikke lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde.

§ 14 (saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger).
Blir noen pålagt å gi opplysninger, skal heimelen for pålegget angis. Vedkommende har rett til å klage over pålegget dersom han mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene. Han skal gjøres oppmerksom på klageadgangen i forbindelse med pålegget. Klage, som kan være muntlig, må framsettes straks når den pålegget angår er til stede, og ellers innen 3 dager. Dersom vedkommende forvaltningsorgan finner det påtrengende nødvendig for å gjennomfore sine oppgaver etter loven, kan det kreve at opplysningene blir gitt før klagesaken er avgjort. For øvrig gjelder bestemmelsene i kapittel VI tilsvarende så langt de passer.

§ 15 (fremgangsmåten ved gransking o.l.).
Ved gransking, herunder husundersøkelse og bokettersyn, som ikke blir utført på et offentlig kontor eller annet bestemt tjenstested, skal den som leder forretningen, uten oppfordring legitimere sig, meddele formålet med forretningen og oppgi hjemmelsen for den. Dette gjelder likevel ikke når den som forretningen angår, kjenner vedkommende og ikke krever det.

Den som forretningen angår, skal ha rett till å ha et vitne til stede. Han skal gjøres oppmerksom på denne rett, med mindre det finnes åpenbart hensiktsløst. Navnet på de personer som er til stede, undersøkelsens gjenstand formål og lovhjemmel skal skrives ned eller protokolleres.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder bare for så vidt de kan gjennomføres uten vesentlig ulempe eller uten at formålet med forretningen settes i fare.

Den som forretningen angår, har rett til å klage over beslutning om å fremme forretningen. Klage, som kan være muntlig, må framsettes straks når vedkommende er til stede, og ellers innen tre dager. Dersom vedkommende forvaltningsorgan finner det påtrengende nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver etter loven, kan forretningen gjennomføres før klagesaken er avgjort. For øvrig gjelder bestemmelsene i kapittel VI tilsvarende så langt de passer.

Kapittel IV. Om saksforberedelse ved enkeltvedtak

§ 16 (forhåndsvarsling).

Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.

Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarsel skriftlig. Er det særlig byrdefullt å gi skriftlig underretning eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte.

Forhåndsvarsling kan unnlates dersom:

a. slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres,
b. parten ikke har kjent adresse og etterspøring av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet,
c. vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

§ 17 (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt).

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter § 18 jfr § 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse. Detta gjelder likevel ikke når

a. opplysningene bekreftes av framstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i anledning av saken eller parten ikke har kjent oppholdssted,
b. rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser,
c. opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket.

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter § 18 jfr § 19 har rett till å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter § 18 jfr § 19 til å se sakens dokumenter.

§ 18 (partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter).
En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter for så vidt ikke annet følger av reglene i denne paragraf eller § 19. Dette gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken.

En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse. Han har heller ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument for den interne saksforberedelse som er utarbeidd

a. av et underordnet organ,
b. av særlige rådgivere eller sakkyndige,
c. av et departement til bruk i et annet departement.

Bestemmelsen i foregående punktum gjelder også dokument om å innhente dokument som nevnt under bokstavene a, b eller c.

Selv om dokumentet er unntatt etter reglene i annet ledd, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbeidelsen finnes i et annet dokument som parten har adgang til.

Annet ledd gjelder ikke innstilling rådmannen (kontorsjefen) eller fylkesrådmannen gir når vedtak skal treffes av organ opprettet i medhold av lov 12 november 1954 nr 1 om styret i kommunene eller lov 16 juni 1961 nr 1 om fylkeskommuner.

§ 19 (innskrenket adgang til visse slags opplysninger).
En part har ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument

a. som er av betydning for rikets sikkerhet, forholdet til fremmende stater eller landets forsvar,
b. som angår tekniska innretninger, produksjonsmetoder, forrettningsmessige analyser og berekninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet, eller
c. som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til; likevel slik at opplysningene på anmodning skal gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det.

Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder

a. en annen persons helseforhold, eller
b. andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.

Kongen kan gi forskrifter som for særskilte saksområder utfyller eller nærmere fastlegger hvordan §§ 18 og 19 skal anvendes. Når tungtveiende grunner taler for det, kan forskriftene også gjøre unntak fra disse paragrafer.

§ 20 (gjennomsyn og utlån av saksdokumenter).
Forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene. Dersom partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart, kan fastsettes at parten ikke skal ha adgang til dokumentene så lenge undersøkelser pågår. Eksamensbesvarelser og liknende prøver kan den som avlegger eksamen eller prøve, nektes adgang til inntil bedømmelsen er avsluttet.

På anmodning skal en part gis avskrift eller utskrift av dokument. Advokat som opptrer som fullmektig for en part, skal få utlånt dokumentene når ikke særlige grunner taler mot det. Ved utlån bør det settes tidsfrist. Dersom ikke saksdokumentene blir

tilbakelevert forvaltningsorganet i rett tid, kan forvaltningsorganet kreve namsmannens hjelp til tilbakelevering i samsvar med reglene i tvangsfullbyrdelseslovens §§ 235 og 236.

Har partene krav på å få se deler av et dokument, kan opplysningene gis dem ved utdrag av det dersom forvaltningsorganet finner det hensiktsmessig.

Vedkommende kommunestyre eller fylkesting kan ved forskrift bestemme at reglene i sportellovens kapittel 12 skal gjelde også når kommunalt eller fylkeskommunalt kontor gir avskrift eller utskrift etter første ledd. Departementet kan gi forskrift om at visse avskrifter eller utskrifter skal gis uten betaling.

Når en part har anmodet om å få gjøre seg kjent med dokument som han etter § 18 har adgang til å få se, skal det settes ham en viss frist for mulig uttalelse, såfremt ingen frist er satt i medhold av § 16 eller den fastsatte frist anses utilstrekkelig. Detta gjelder likevel ikke dersom hensynet till vesentlige offentlige eller private interesser taler mot utsettelse.

§ **21** (klage over avslag om å få gjøre seg kjent med et dokument).
Blir anmodning om å få gjøre seg kjent med et bestemt dokument eller opplysning avslått, skal parten gjøres merksam på den bestemmelse som ligger till grunn for avslaget, og opplyses om at det kan påklages etter annet ledd.

Den som har satt fram begjæringen, kan påklage avslaget i samsvar med reglene i kapittel VI. Er avslaget gjort av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov 12 november 1954 nr 1 om styret i kommunene eller lov 16 juni 1961 nr 1 om fylkeskommuner, kan det påklages til fylkesmannen.

§ **22** (muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger).
I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater, skal en part som har saklig grunn for det, gis høve til å tale muntlig med tjenstemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken.

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferenser eller telefonsamtaler gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for sakens avgjørelse, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttakelser tjenstemannen gjør ved synfaring m. m.

Kapittel V. Om vedtaket

§ **23** (formene for enkeltvedtak).
Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

§ **24** (når enkeltvedtak skal grunngis).
Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misnøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet, med mindre vedtaket er i samsvar med bestemte krav eller ønsker som parten har formulert. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller – om ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngiing kan unnlates i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med. I tilfelle som går inn under § 19 første ledd bokstav c, skal begrunnelse på anmodning gis en

representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det, likevel slik at muntlig orientering kan ske istendenfor skriftlig grunngiing.

Kongen kan for særskilte sakområder gi bestemmelser om at grunngiing kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig. Likeledes kan Kongen bestemme at visse vedtak som går inn under første ledd skal grunngis etter reglene i annet ledd, eller at visse vedtak som går inn under annet ledd skal grunngis etter reglene i første ledd.

§ 25 (begrunnelsens innhold).
I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten kort nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tillstrekkelig.

§ 26 (vedtak av kommunestyreorgan).
Bestemmelsene i §§ 24 og 25 gjelder ikke vedtak som treffes av fylkesting, fylkesutvalg, kommunestyre eller formannskap.

§ 27 (underretning om vedtaket).
Partene skal underrettes om vedtaket. I regelen gis underretning skriftlig. Er det særlig byrdefullt for forvaltningsorganet å gi skriftli underretning, eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. I så fall kan en part kreve å få vedtaket skriftlig bekreftet. Underretning om vedtaket kan helt unnlates for så vidt underretning må anses åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for vedkommende part.

I saker der begrunnelsen etter § 24 skal gis samtidig med vedtaket, bør grunnene gjengis i underretningen. Der dette på grunn av særlige forhold ikke kan gjennomføres, og likeledes der partene kan kreve grunngiing etter § 24 annet ledd, skal det i underretningen isteden gis opplysning om på hvilken måte partene kan bli kjent med begrunnelsen.

I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18 jfr § 19 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres merksam på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr § 42 førse ledd. Er det etter tvistemålslovens § 437 første ledd eller annen lovbestemmelse et vilkår for søksmål at klageadgangen er nyttet, eller er det etter § 437 annet ledd eller annen lovbestemmelse et vilkår for overprøvning ved domstol at søksmål blir reist innen en viss frist, skal parten også gjøres oppmerksom på dette og på fristens lengde.

Kapittel VI. Om klage og omgjøring

§ 28 (vedtak som kan påklages).
Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). Medmindre Kongen anderledes bestemmer, kan klageinstansens vedtak i klagesak ikke påklages.

For vedtak truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov 12 november 1954 nr 1 om styret i kommunene eller lov 16 juni 1961 nr 1 om fylkeskommuner, gjelder klageretten etter første ledd bare vedtak truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.

For særskilte sakområder kan Kongen fastsette klageregler som utfyller eller avviker fra reglene i dette kapittel. Forskrift som begrenser klageretten eller som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsintresser, kan bare gis når tungtveiende grunner taler for det.

§ 29 (klagefrist).
Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Skjer underretningen ved offentlig kunngjøring, begynner klagefristen å løpe fra den dag vedtaket første gang ble kunngjort.

For den som ikke har mottatt underretning om vedtaket, løper fristen fra det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet sig kjennskap til vedtaket. Ved vedtak som går ut på å tillstå noen en rettighet, skal klagefristen for andre likevel senest løpe ut når det er gått 3 måneder fra det tidspunkt vedtaket ble truffet.

Har en part krevet å få oppgitt begrunnelsen for vedtaket etter § 24 annet ledd, avbrytes klagefristen. Ny klagefrist tar til å løpe fra det tidspunkt meddelelse om begrunnelse er kommet frem til ham eller han på annen måte er gjort kjent med den.

Vedkommende underinstans eller klageinstans kan i særlige tilfelle forlenge klagefristen før denne er utløpet.

§ 30 (når klagen må være fremsatt).
For at klage skal være fremsatt i tide, er det nok at erklæringen før utlopet av fristen er avgitt til posten eller den telegrafstasjon som skal sorge for å få sendingen frem til forvaltningsorganet, eller til offentlig tjenstemann som har fullmakt til å ta imot erklæringen. Kommer erklæringen ikke frem, må den gjentas innen en uke etter at vedkommende har fått vite om dette eller burde ha forstått det eller – om den opprinnelige frist er kortere – innen en frist av samme lengde som denne. Fristen regnes overensstemmende med reglene i domstollovens §§ 148 og 149.

§ 31 (oversitting av klagefristen)
Selv om klageren har oversittet klagefristen, kan klagen tas under behandling såframt

a. parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå, eller
b. det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd.

Ved vurderingen av om klagen bør tas opp til behandling, skal det også legges vekt på om endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre.

Klagen kan ikke tas under behandling som klagesak dersom det er gått mer enn ett år siden vedtaket ble truffet.

§ 32 (klagens adressat, form og innhold).
Erklæring om klage skal:

a. fremsettes for det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket; dersom muntlig klage er tillatt, skal erklæringen settes opp skriftlig av vedkommende forvaltningsorgan;
b. være undertegnet av klageren eller hans fullmektig;
c. nevne det vedtak som det klages over, og om påkrevet gi opplysninger til bedømmelse av klagerett og av om klagefrist er overhold;
d. nevne den endring som ønskes i det vedtak det klages over.

Erklæringene bør også nevne de grunner klagen støtter seg til.

Inneholder en erklæring om klage feil eller mangler, setter forvaltningsorganet en kort frist for rettelse eller utfylling. Telegrafisk klage må uten ugrunnet opphold bekreftes skriftlig.

§ 33 (saksforberedelsen i klagesak).

Om forberedelse m. m. av klagesaker gjelder kapittel IV og V tilsvarende, når ikke annet følger av reglene i denne paragraf.

Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken, jfr dog § 31.

Når noen reknes som motpart i saken, skal underinstansen varsle vedkommende snarest mulig, jfr likevel § 16 tredje ledd. Samtidig skal settes frist for å gi uttalelse. Varsles klagemotparten ved brev, skal kopi av klagen vedlegges med mindre parten etter § 19 kan nektes adgang til den.

Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Dersom underinstansen gir til klageinstansen uttalelse som partene kan kreve å få se uten hinder av § 19, skal den sende kopi til partene med mindre Kongen er klageinstans.

Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig for vedtak treffes. Den kan pålegge underinstansen å företa nærmere undersøkelser m. m.

§ 34 (klageinstansens kompetanse)

Desom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken, jfr dog § 31. Klageinstansen er ikke bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å foreligge.

Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Vedtaket kan ikke endres til skade for klageren, med mindre dennes interesser finnes å måtte vike for omsynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. Melding om slik endring må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen.

Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

§ 35 (omgjøring av vedtak uten klage).

Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

a. endringen ikke er til skade for noen som vedtak retter seg mot eller direkte tilgodeser eller
b. underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller
c. vedtaket må anses ugyldig.

Foreligger vilkårene etter første ledd, kan vedtaket omgjøres også av klageinstansen, eller av annet overordnet organ.

Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, selv om vilkårene etter første ledd bokstav b eller c ikke foreligger. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd, må i så fall sendes ham innen tre uker etter at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort må sendes ham innen tre måneder etter samme tidspunkt. Gjelder det overprøvning av vedtak i klagesak, må melding om at vedtaket er omgjort likevel sendes vedkommende innen tre uker.

De begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

§ 36 (sakskostnader).
Når et vedtak blir endret til gunst for en part på grunn av feil ved saksbehandlingen, avgjørsgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre særlige forhold taler mot det.

Også ellers kan en part i særlige tilfelle tilkjennes hel eller delvis dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å vareta hans interesser i klagesaken, dersom detta finnes rimelig.

I sak som vesentlig er en tvist mellom parter, kan den part som har satt fram krav om endring av et vedtak, men ikke har fått medhold i spørsmål av noen betydning, pålegges å betale den annen part helt eller delvis de særlige sakskostnader som kravet har ført med seg. Det skal legges vekt på om vedkommende hadde fyldestgjørende grunn til å kreve endring av vedtaket om det er rimelig ut fra sakens art og motpartens forhold å pålegge kostnadsansvar.

Spørsmålet om en part skal få dekning for sakskostnader, avgjøres av klageinstansen, men av underinstansen dersom underinstansen har truffet nytt vedtak i saken. Det organ som treffer avgjørelsen, er ansvarlig for at det offentliges utgifter etter første og annet ledd blir dekket, men har kostnadsansvaret sitt grunnlag i mangel ved vedtaket eller saksforberedelsen, kan fastsettes at ansvaret helt eller delvis skal ligge hos det eller de avgjørsorganer som var ansvarlig for mangelen. Kravet må settes fram senest 3 uker etter at melding om det nye vedtak er kommet fram til vedkommende, dog gjelder § 29 fjerde ledd samt §§ 30–32 tilsvarende. Avgjørelsen kan påklages etter reglene i dette kapittel om ikke annet er fastsatt av Kongen. For særskilte sakområder kan Kongen fastsette klageregler som utfyller eller avviker fra disse regler, herunder om klage når avgjørelsen er tatt av kommunestyreorgan som nevnt i § 28 annet ledd. Sakskostnader som er tilkjent en part etter reglene i tredje ledd, kan tvangsinndrives etter reglene for dommer.

Dersom vedtaket er blitt endret, skal parten gjøres merksam på retten til å kreve dekning for sakskostnader, med mindre det er usannsynlig at han har hatt vesentlige sakskostnader eller det må antas at han eller hans fullmektig kjenner retten. Dersom det i andre tilfelle finnes rimelig at spørsmålet om dekning for sakskostnader blir vurdert, bør parten gis nødvendig vegledning.

Kapittel VII. Om foreskrifter

§ 37 (utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte).
Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skall gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trenges for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.

Forvaltningsorganet bestemmer på hvilken måte forhåndsvarslingen skal foregå og kan sette frist for å gi uttalelse.

Forhåndsvarsling kan unnlates for så vidt den:

a. ikke vil være praktisk gjennomførlig, eller
b. kan vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke dens effektivitet, eller
c. må anses åpenbart unødvendig.

Uttalelser skal gis skriftlig. Forvaltningsorganet kan i den enkelte sak samtykke i at uttalelse gis muntlig. Når saken egner sig for det, kan forvaltningsorganet bestemme at forhandlinger om saken skal foregå i møte.

§ **38** (formkrav og kunngjøring).
En forskrift skal:

a. inneholde en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften;
b. nevne det forvaltningsorgan som har gitt forskriften;
c. kunngjøres i Norsk Lovtidend;
d. i kunngjøringen betegnes som forskrift.

Når praktiske hensyn gjør det hensiktsmessig, kan kunngjøringen begrenses til en kort omtale av forskriften med opplysning om hvor teksten kan fåes eller finnes.

Knytter en forskrift seg til en bestemt hendelse eller skal den ellers gjelde for bare kort tid, og kunngjøring som nevnt i første ledd bokstav c ikke er formålstjenlig, kan kunngjøring i stedet foregå på annen måte. Det samme kan Kongen bestemme for saksområder eller tillfelle for øvrig der kunngjøring etter reglene i første ledd bokstav c ikke er formålstjenlig på grunn av forskriftens art, innhold eller virkefelt.

Kongen kan fastsette retningslinjer for anvendelsen av annet og tredje ledd og kan bestemme at forskrifter skal holdes alment tilgjengelige.

§ **39** (virkningen av forsømt kunngjøring).
En forskrift kan ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort som fastsatt i § 38, medmindre det påvises enten at forvaltningsorganet på annen forsvarlig måte har gjort forskriften kjent for offentligheten eller for vedkommende erverv, fag, interessegruppe eller for den forskriften påberopes overfor, eller at vedkommende har fått kjennskap til forskriften.

§ **40** (adgangen til å fravike forskrifter).
En forskrift kan ikke fravikes av et forvaltningsorgan, medmindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det.

Kapittel VIII. (Bestemmelser om virkningen av feil, om utsatt iverksetting av vedtak og om ikrafttredelse)

§ **41** (virkingen av feil ved behandlingsmåten).
Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

§ **42** (utsatt iverksetting av vedtak).
Underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes for klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Når en part akter å gå til søksmål eller har reist søksmål for å få vedtaket prøvd ved domstol, kan organ som nevnt utsette iverksettingen til det foreligger endelig dom. For øvrig gjelder det som er bestemt i annen lovgivning om utsettende virkning av klage, søksmål m. m.

Det kan settes vilkår for utsettingen. Avslag på anmodning om utsetting skal være grunngitt. Begrunnelse skal gis samtidig med avslaget.

§ **43** (ikrafttredelse).
Tidspunktet for lovens ikrafttredelse fastsettes ved særskilt lov.

Bilaga 4 De norska vägledningsföreskrifterna

Forskrift om forvaltningsorganens vegledningsplikt, fastsatt av Justisdepartmentet 16 december 1977 med heimel i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11 annet ledd, jfr kgl resolusjon 16 desember 1977 del II nr 1

§ 1

Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig vegledningsplikt. Plikten gjelder for alle typer saker som behandles i det enkelte forvaltningsorgan.

Formålet med vegledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.

Omfanget av vegledning må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

§ 2

Forvaltningsorgan som behandler sak med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for vegledning.

Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi vegledning om:

a. gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og
b. regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven.

Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfelle særlig kan få betydning for resultatet.

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt sakområde å gi tilsvarende vegledning til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell intresse for ham.

§ 3

I tillegg til vegledning etter forvaltningsloven § 27 tredje ledd, skal underretning om enkeltvedtak til sakens parter opplyse om følgende når forholdene gir grunn til det:

a. adgangen til å søke fritt rettsråd,
b. forvaltningsorganenes vegledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, jfr forskriften her, og
c. adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

§ 4
Når ikke annet er bestemt, avgjør forvaltningsorganet selv om vegledningen skal gis skriftlig eller muntlig. Det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få vegledning.

§ 5
Bare når det er særskilt bestemt, har forvaltningsorganet plikt til å sette opp søknader, brev osv. Organet bør imidlertid hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp.

§ 6
Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen om mulig vise vedkommende til rett organ. Skriftlig henvendelse som er kommet feil, bør likevel i alminnelighet oversendes rett myndighet direkte, samtidig som avsenderen underrettes om oversendingen.

Gjelder henvendelsen vegledning eller bistand etter §§ 2 eller 5, og hører saken under overordnet eller underordnet organ eller sideordnet organ i annet distrikt, bør organet selv gi vegledning eller bistand dersom det er mest praktisk for vedkommende.

§ 7
Dersom en henvendelse til et forvaltningsorgan inneholder feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette op mangelen og eventuelt gi vegledning om hvordan dette kan gjøres.

§ 8
Søknadskjemaer o. l. som det offentlige utarbeider til bruk for parter og andere i forvaltningssaker, skal gi nødvendig vegledning om utfyllingen og om dokumentasjon som bør være vedlagt.

Dersom det er praktisk mulig, bør søknadskjemaer o. l. også gi vegledning om de regler som gjelder på vedkommende sakområde.

§ 9
Er det to eller flere parter med motstående interesser i en sak, må vegledning eller bistand gis på en måte som ikke kan gi grunn til å trekke forvaltningens objektivitet i tvil.

§ 10
Det kan ikke kreves gebyr eller annet vederlag for vegledning eller bistand som gis i medhold av forskriften her.

§ 11
Forskriften innskrenker ikke ellers gjeldende bestemmelser om vegledning eller bistand, jfr plikten etter forvaltningsloven § 17 til å forelegge faktiske opplysninger for partene.

§ 12
Forskriften trer i kraft 1 januar 1978.

Bilaga 5 Det finska förslaget till lag om förvaltningsförfarande

Lagförslag enligt den finska regeringens proposition (nr 88/81) till riksdagen med förslag till lag om förvaltningsförfarande och till vissa till den anslutande lagar

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på förvaltningsförfarande. Lagens 14–28 §§ skall dock följas endast såvida i förvaltningsförfarande skall beslutas om förmån, rättighet eller skyldighet, som tillkommer eller åvilar någon.

Med förvaltningsförfarande avses i denna lag handläggning av förvaltningsärende vid myndighet, dock inte förvaltningslagskipning. Förundersökning i brottmål samt utsökning är inte förvaltningsförfarande.

2 §

Lagens subsidiära natur

Från denna lag avvikande stadganden i annan lag eller i förordning följes i stället för denna lag.

3 §

Myndighet

Myndigheter, vid vilka denna lag tillämpas, är statens förvaltningsmyndigheter, kommunernas och kommunalförbundens myndigheter samt Folkpensionsanstaltens och Helsingfors universitets organ. I domstolar tillämpas lagen vid handläggningen av justitieförvaltningsärenden.

Denna lag gäller inte republikens president. Då republikens president skall besluta om förmån, rättighet eller skyldighet, som tillkommer eller åvilar någon, skall vid ärendets beredning och föredragning, förutom 1–13 §§, även 14–25 §§ i tillämpliga delar följas.

Genom förordning kan stadgas att denna lag skall följas vid handläggning av förvaltningsärende även då handläggningen ankommer på självständig offentligrättslig anstalt eller inrättning, offentligrättslig förening, aktiebolag med statlig majoritet eller enskild.

4 §

Rådgivning

Myndighet skall vid behov ge part och även annan person råd om hur ett ärende, som hör till dess verksamhetsområde, anhängiggörs och hur han skall förfara under ärendets handläggning.

5 §

Handläggningens offentlighet

Ärende handläggs offentligt, om så är stadgat eller med stöd av särskilt stadgande beslutat.

Om handlingars offentlighet är stadgat särskilt.

6 §

Ombud och biträde

I förvaltningsförfarande får anlitas ombud och biträde. Huvudmannen skall dock inställa sig personligen, såvida detta är påkallat för utredandet av ärendet.

Ombud skall förete fullmakt, såvida inte hans rätt att företräda huvudmannen är uppenbar även utan fullmakt.

Visar sig ombud eller biträde vara olämpligt för sitt uppdrag, kan myndigheten förbjuda honom att uppträda i ärendet hos denna myndighet. Huvudmannen skall underrättas om förbudet.

7 §

Anhängiggörande

Ärende anhängiggörs skriftligen. Med myndighets samtycke får ärende anhängiggöras muntligen.

Då ärende anhängiggörs, skall det framgå vad den som anhängiggör ärendet yrkar samt grunderna för yrkandet.

8 §

Överföring av ärende

Myndighet, som av uppenbart misstag eller till följd av okunnighet tillställts handling för anhängiggörande av ett ärende, i vilket myndigheten inte är behörig, skall försöka utreda på vilken myndighet ärendet ankommer.

Föreligger inte oklarhet om behörigheten, skall myndigheten omedelbart överföra ärendet till den myndighet, som den anser vara behörig, genom att sända handlingen till denna. Härvid behöver inte fattas beslut om att ärendet avvisas utan prövning. Den som tillställt myndigheten handlingen skall underrättas om överföringen.

Vad i 1 och 2 mom. är stadgat om handling, som avser anhängiggörande av ärende, gäller i tillämpliga delar även annan handling, som tillställts fel myndighet.

Vid överföring av ärende, vari handling skall tillställas myndighet inom utsatt tid, anses denna frist iakttagen, såvida behörig myndighet får handlingen före fristens utgång.

9 §

Avhjälpande av brist i handling

Saknas i handling, som tillställts myndighet, i stadgade eller bestämmelse avsedd uppgift eller bilaga eller är handlingen inte undertecknad eller är den behäftad med annan formell bristfällighet, skall den som tillställt myndigheten handlingen beredas tillfälle att avhjälpa bristen, såvida detta inte är onödigt.

10 §

Jävsgrunder

Tjänsteman är jävig:

1. om han eller nära släkting till honom är part;
2. om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller nära släkting till honom;
3. om han eller nära släkting till honom är biträde eller ombud för part eller för den som kan väntas ha synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång;
4. om han står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande, som har samband med det till behandling föreliggande ärendet, till part eller till den som kan väntas ha synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång;
5. om han är medlem av styrelsen eller därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller intar motsvarande ställning i samfund, stiftelse eller offentligrättslig anstalt eller inrättning som är part eller som kan väntas ha synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång; eller
6. om tilltron till hans opartiskhet av annat särskilt skäl äventyras.

Med nära släkting avses i 1 mom. tjänstemans barn, föräldrar, far- eller morföräldrar och syskon samt deras make och barn. Med nära släkting likställs tjänstemans make och den som lever tillsammans med tjänsteman under äktenskapsliknande förhållanden, deras barn, föräldrar, far- och morföräldrar och syskon, deras make och barn samt tjänstemans trolovade. Som nära släkting anses även motsvarande halvsläkting.

Jävsgrunderna äger tillämpning även på den som i annan egenskap än som tjänsteman handlägger ärenden hos myndighet.

11 §

Verkan av jäv

Den som är jävig får inte handlägga ärende, ej heller vara närvarande vid dess handläggning, förutom då jävet på grund av ärendets natur inte kan inverka på avgörandet eller då ärendets handläggning inte kan uppskjutas.

I anledning av jäv, skall myndigheten utan dröjsmål vidtaga för ärendets handläggning erforderliga åtgärder.

12 §

Begäran om utredning

Då begäran om utlåtande och annan utredning görs, skall det anges angående vilka omständigheter utredning särskilt skall förebringas.

Utredningarna skall i mån av möjlighet inbegäras samtidigt. För förebringande av utredning skall utsättas viss tid. Angående föreläggande av frist för part stadgas i 21 §.

13 §

Tillkännagivande av anhängighet

Om utgången av ett ärende kan ha en betydande verkan inom ett vidsträckt område eller på ett stort antal personers förhållanden, skall offentligen tillkännagivas att ärendet är anhängigt.

Person som är känd och som ej är part, men på vars boende-, arbets- eller övriga förhållanden ärendets utgång kan ha en betydande inverkan, skall underrättas om att ärendet är anhängigt. Härom får dock tillkännagivas offentligen, såvitt det är fråga om flera personer och dessa kan antas få kännedom om det offentliga tillkännagivandet.

Ärendets anhängighet behöver inte tillkännagivas, om tillkännagivandet äventyrar förverkligandet av syftet med avgörandet, medför annan betydande olägenhet eller är uppenbart onödigt.

Ärendets anhängighet får tillkännagivas även på annat sätt än med iakttagande av vad i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/66) är stadgat. I tillkännagivandet skall nämnas vad ärendet gäller och på vilket sätt uppgifter, frågor och åsikter därom kan bringas till myndighetens kännedom.

14 §

Gemensam handläggning

Yrkas i samtidigt anhängiga ärenden förmån eller rättighet, som på grund av parternas talrikhet inte kan beviljas dem alla, skall ärendena beredas gemensamt och avgöras på en gång, såvitt gemensam handläggning inte medför menligt dröjsmål.

15 §

Hörande av part

Part skall före ärendets avgörande beredas tillfälle att avge sin förklaring i anledning av andras yrkanden och över sådana utredningar i ärendet som kan inverka på ärendets avgörande (*hörande av part*).

Ärende får avgöras utan hörande av part:

1. om yrkande avvisas utan prövning eller omedelbart förkastas eller om yrkande, som ej rör annan part, godkänns eller om hörandet av annan orsak är uppenbart onödigt;
2. om ärendet gäller anställande i tjänsteförhållande eller antagande till frivillig utbildning eller beviljande av sådan förmån, som grundar sig på en bedömning av sökandens egenskaper;
3. om hörandet äventyrar förverkligandet av syftet med beslutet; eller
4. om ärendets avgörande inte kan uppskjutas.

För avgivande av förklaring skall part lämnas uppgift även ur annan än offentlig handling, om parten med stöd av lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/51) har rätt att få uppgift ur sådan handling.

16 §

Omyndigs rätt att föra talan

För omyndigs räkning förs talan av den omyndiges förmyndare, såvida inte nedan i denna paragraf stadgas annorlunda. Då förmyndaren för talan, skall den omyndige höras, och då omyndig för talan, skall förmyndaren höras, såframt hörandet är påkallat med hänsyn till den omyndiges fördel eller för utredandet av ärendet.

Omyndig har rätt att ensam föra talan i ärende som gäller sådan inkomst eller förmögenhet, över vilken han äger rätt att råda.

Omyndig, som fyllt 15 år, och hans förmyndare har rätt att var för sig föra talan i ärende som gäller den omyndiges person eller hans personliga fördel eller rättighet. Omyndig, som uppnått myndighetsålder, äger dock rätt att i ärende, som gäller hans person, föra talan ensam, såframt omyndigheten inte beror på sinnessjukdom, försvagat sinnestillstånd eller därmed jämförbar orsak.

17 §

Utredningsskyldighet

Myndighet skall ombesörja utredandet av ärende.

Part skall vid behov förebringa utredning om grunderna för sitt yrkande. Det ankommer på myndigheten att införskaffa andra utredningar.

I ärenden som skall handläggas gemensamt samt i ärende med flera parter skall myndigheten ombesörja utredandet så, att parternas likställighet inte kränks.

18 §

Parts muntliga utsaga

Önskar part i anhängigt ärende framföra yrkande eller förebringa utredning muntligen, skall honom i mån av möjlighet beredas tillfälle härtill. Övriga parter skall kallas att komma samtidigt tillstädes, om anledning därtill föreligger.

19 §

Syn och muntlig bevisning

Myndighet kan förrätta syn. Parterna skall beredas tillfälle att närvara vid syneförrättning.

Av särskilt skäl kan i förvaltningsförfarande vittne höras på ed och part under sanningsförsäkran. Hörandet verkställs av den länsrätt, vid vilken hörandet lämpligast kan ske. I justitieförvaltningsärende, som handläggs av domstol, verkställes hörandet dock av vederbörande domstol. Parterna skall beredas tillfälle att vara närvarande, då vittne eller part hörs, varvid de har rätt att ställa frågor till vittne samt uttala sin uppfattning med anledning av vittnets berättelse.

Till vittne betalas ersättning med iakttagande i tillämpliga delar av vad i lagen om bestridande av bevisningskostnader med statens medel (666/72) är stadgat. Ersättningen utbetalas av medel som står till myndighetens disposition. Om skäl därtill föreligger, kan myndigheten ålägga part att helt eller till en del gottgöra myndigheten för de ersättningar som betalats av dessa medel.

20 §

Antecknande av vissa uppgifter i handling

Muntligen framfört yrkande samt sådan muntlig utredning och iakttagelse vid syn, som kan inverka på ärendets avgörande, skall antecknas i vederbörande handling.

21 §

Föreläggande av frist för part

Part skall vid behov föreläggas skälig frist för avhjälpande av brist i handling, avgivande av förklaring och förebringande av utredning samt samtidigt underrättas om att underlåtelse att iakttaga fristen inte utgör hinder för ärendets avgörande.

22 §

Tolkning

Myndighet skall ombesörja tolkning, såvida part i ärende, som kan bli anhängiggjort på initiativ av myndigheten, inte behärskar det språk, som enligt språklagen (148/22) skall användas vid myndigheten, eller om parten på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd.

Av särskilt skäl kan myndighet ombesörja tolkning även i annat än i 1 mom. avsett ärende.

23 §

Beslutets innehåll

Av beslut skall tydligt framgå vad part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet eljest avgjorts.

24 §

Motivering av beslut

Beslut skall motiveras genom uppgivande av de huvudsakliga fakta samt de stadganden och bestämmelser, på vilka det grundar sig.

Motivering kan utelämnas:

1. om genom beslutet godkänns yrkande, som inte gäller annan part, eller om motivering av annan orsak är uppenbart onödig;
2. om ärendet gäller anställande i tjänsteförhållande eller antagande till frivillig utbildning eller beviljande av sådan förmån, som grundar sig på en bedömning av sökandens egenskaper; eller
3. om motivering inte kan utarbetas utan att meddelandet av beslut avsevärt fördröjs.

25 §

Delgivning av beslut

Beslut skall delges part. Delgivning verkställs på sätt därom är stadgat särskilt.

26 §

Rättande av sakfel

Grundar sig beslut på klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag, kan myndigheten undanröja sitt felaktiga beslut och avgöra ärendet ånyo (*rättande av sakfel*).

Sakfel får ej rättas utan parternas samtycke.

27 §

Rättande av skrivfel

Innehåller beslut uppenbart skriv- eller räknefel, skall den myndighet som fattat beslutet rätta felet *(rättande av skrivfel).* Fel får dock inte rättas, om rättelsen leder till ett för part oskäligt resultat.

28 §

Rättelseförfarande

Är sökande av ändring i beslut anhängigt, skall den myndighet, som handlägger ändringsansökningen, underrättas om att rättelseärendet har upptagits till behandling och tillställas det beslut som fattats i saken.

Då myndighet handlägger rättelse av sak- eller skrivfel, kan den förbjuda verkställigheten av beslutet tillsvidare.

Angående rättelse skall anteckning göras i beslutets liggarexemplar. Rättad eller ny expedition skall utges till part utan avgift.

I beslut, genom vilket myndighet inte godkänt yrkande på rättelse av fel, får ändring inte sökas genom besvär.

29 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den.

Bilaga 6 Det danska förslaget till forvaltningslov

"Udkast til forvaltningslov" utarbetat inom det danska Justitsministeriet (den 23 maj 1979, L.A. 1978-542-7)

Kapitel 1. Lovens almindelige anvendelsesområde

§ 1. Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m. v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.

§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelserne i kapitel 2 gælder også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at lovens bestemmelser i øvrigt helt eller delvis skal gælde for anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

Kapitel 2. Inhabilitet

§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning er inhabil i forhold til behandlingen af en bestemt sag, hvis

1. vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
2. vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
3. vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
4. sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
5. der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

§ 4. Den, der er bekendt med forhold, som efter § 3 kan begrunde inhabilitet for hans vedkommende, skal snarest underrette sin foresatte inden for den pågældende myndighed herom, medmindre det er åbenbart, at inhabiliteten er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gives underretningen til den pågældende myndighed.

§ 5. Den, der er inhabil, må ikke træffe afgørelse i eller deltage i afgørelsen af den pågældende sag eller i øvrigt medvirke ved sagens behandling, medmindre det forhold, der begrunder inhabilitet, ikke kan antages at indebære en fare for, at afgørelsen af sagen derved vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

§ 6. Bestemmelsen i § 5 gælder ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlig vanskelighed eller betænkelighed at lade en anden træde i den inhabiles sted under sagens behandling.

Stk. 2. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gælder bestemmelsen i § 5, selvom en stedfortræder ikke kan indkaldes, medmindre myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed, eller det av hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom det inhabile medlem ikke kunne deltage i sagens behandling.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 5 gælder ikke ved kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv.

§ 7. Spørgsmål om, hvorvidt en person som følge af bestemmelserne i dette kapitel skal undlade at medvirke ved en myndigheds behandling af en bestemt sag, afgøres af denne myndighed. Den pågældende må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen heraf, jfr dog § 6, stk. 1 og 2.

Stk. 2. Afgørelse om inhabilitetsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af selve den sag, for hvis behandling spørgsmålet har betydning. Afgørelsen kan påklages også af den, om hvis habilitet der er rejst spørgsmål. Vedkommende minister kan fastsætte afvigende regler om til hvilken myndighed, særskilt påklage skal finde sted.

Stk. 3. Ved særskilt påklage kan klageinstansen bestemme, at afgørelsen af selve sagen skal udsættes, indtil inhabilitetsspørgsmålet er afgjort. Dette gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse.

Kapitel 3. Partsoffentlighed

§ 8. Den, der er part i en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Stk. 2. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne. Dette gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

§ 9. Partens ret til aktindsigt omfatter med de i §§ 10–12 nævnte undtagelser.

1. alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgående skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten,
2. indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan dog kun forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold, samt med en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerliste). Ansættelsemyndigheden kan pålægge ansøgerne under ansvar efter borgerlig straffelov § 152 ikke at røbe medansøgeres identitet.

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag, herunder brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Undtagelsesadgangen omfatter dog ikke

1. dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende sagens afgørelse,
2. dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter lov om offentlighed i forvaltningen har haft pligt til at notere, og
3. andre selvstændiga dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder, og som foreligger i endelig form.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

Stk. 3. Interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, kan ikke undtages efter stk. 1, medmindre afgivelsen har været påkrævet af hensyn til

1. opfyldelsen af en lovhjemlet udleveringspligt,
2. udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder behandlingen af klagesager, eller
3. gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter.

Stk. 4. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne arbejdsdokumenter, som en forvaltningsmyndighed under omstændigheder som nævnt i stk. 3, nr. 1–3, modtager fra myndigheder eller institutioner m. v., der ikke er omfattet af loven.

§ 11. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1. Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
2. Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Stk. 2. Bestemmelsen i § 10, stk. 2, gælder tilsvarende.

§ 12. Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

1. statens sikkerhed eller rigets forsvar,
2. rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
3. forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
4. gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed,
5. det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Stk. 2. Gør sådanne hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Stk. 3. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter detta kapitel.

§ 13. Afgørelsen af, hvorvidt og i hvilken form en begæring om aktindsigt kan imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag.

Stk. 2. Såfremt det har betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, skal hans begæring herom imødekommes.

Stk. 3. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen i § 8, stk. 2, gælder tilsvarende.

Stk. 4. Vedkommende minister kan fastsætte regler, der fraviger bestemmelserne i stk. 1 og stk. 3, 1. pkt.

§ 14. Bestemmelserne i §§ 8–13 gælder ikke sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning som led i en strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser.

Stk. 2. Den, der er part i en straffesag, kan dog, når sagen er afgjort, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af hans interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod. Bestemmelserne i §§ 10 og 11 gælder tilsvarende.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2 omfatter ikke retsbogsudskrifter vedrørende straffesagen og dokumenter, der har været fremlagt i retten i forbindelse med sagen. Det samme gælder retsbogsudskrifter og i retten fremlagte dokumenter vedrørende andre straffesager, der har været benyttet under sagens behandling.

Stk. 4. Afgørelsen af, hvorvidt og i hvilken form en begæring om aktindsigt kan imødekommes efter stk. 2, træffes af den myndighed, der har truffet den administrative afgørelse i straffesagen. Afgørelsen kan påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed.

Kapitel 4. Partshøring

§ 15. Er den, der er part i en sag, ikke bekendt med, at myndigheden har modtaget oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der tillægges væsentlig betydning for sagens afgørelse i forhold til ham, skal sagens afgørelse udsættes, indtil myndigheden har forelagt de pågældende oplysninger for parten og givet ham lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

1. den påtænkte afgørelse fultud vil give parten medhold,
2. der foreligger omstændigheder som nævnt i § 8, stk. 2, 2. pkt.,
3. oplysningerne efter § 12 ville være undtaget fra partens ret til aktindsigt,
4. forelæggelsen af oplysningerne for den pågældende part vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
5. det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelsen i stk. 2, nr. 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.

§ 16.
Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behanding forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse til sagen.

Stk. 2. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 8, stk. 2, 2. pkt., gælder tilsvarende.

Kapitel 5. Klagevejledning og begrundelse m. v.

§ 17. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, hvis de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgangen med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.

§ 18. Afgørelser, som kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom.

§ 19. Den, der er part i en sag, kan forlange at få meddelt en skriftlig begrundelse for den trufne afgørelse, medmindre denne fuldtud giver den pågældende medhold.

Stk. 2. Såfremt en begæring om begrundelse, der fremsættes efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende part, ikke er besvaret inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

Stk. 3. Hvor adgangen til at påklage den trufne afgørelse er tidsbegrænset, og begæring om begrundelse fremsættes inden klagefristens udløb, afbrydes klagefristen. Klagefristen løber videre fra det tidspunkt, hvor begrundelsen er meddelt den pågældende part, dog med mindst 14 dage. Meddelelse om, hvornår klagefristen herefter udløber, skal samtidig gives til andre klageberettigede, som har fået underretning om selve afgørelsen.

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 2 gælder, og bestemmelserne i stk. 3 kan anvendes tilsvarende, hvis en begæring om partsoffentlighed fremsættes efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende part.

§ 20. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som har været tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Bestemmelserne i § 12 gælder tilsvarende.

§ 21. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at afgørelser, der træffes på nærmere angivne sagsområder, skal være ledsaget af en begrundelse.

Kapitel 6. Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning m. v.

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.
37. Företags obestånd II. B.
38. Om hets mot folkgrupp. A.
39. Svenk krigsmaterielexport. H.
40. Prisreglering mot inflation? H.
41. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. H.
42. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–10. H.
43. De internationella investeringarnas effekter. I.
44. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. E.
45. Nya medier – text-TV, teledata. U.
46. Ändringar i förvaltningslagen. Ju.

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]
Ändringar i förvaltningslagen. [46]

Socialdepartementet

Hälso- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
Minskat tobaksbruk. [18]
Sjukersättningsfrågor. [22]
Socialförsäkringens datorer. [24]
Bra daghem för små barn. [25]
Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26] 2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
Sjukresor. [35]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Ekonomidepartementet

Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. [44]

Budgetdepartementet

Företags obestånd II. [37]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
Närradio. [13]
Film och TV i barnens värld. [16]
Översyn av radiolagen. [19]
Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]
Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]
Nya medier – text-TV, teledata. [45]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]
Svensk krigsmaterielexport. [39]
Prisregleringskommittén. 1. Prisreglering mot inflation? [40] 2. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. [41] 3. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–10. [42]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]
Industrins datorisering. [17]
Om hets mot folkgrupp. [38]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11]
Direktinvesteringskommittén. 1. Effekter av investeringar utomlands. [33] 2. De internationella investeringarnas effekter. [43]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
Omprövning av samvetsklausulen. [20]
Begravningsverksamheten. [36]

KUNGL. BIBL.
1981 -07- 17
STOCKHOLM

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

40/-

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06324-7
ISSN 0375-250X