

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-03-10

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Anita Saldén Enérus.

En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag

Enligt en lagrådsremiss den 23 februari 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. förvaltningslag,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
3. lag om ändring i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesråden Mathias Säfsten och Andreas Krantz.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till förvaltningslag

1 §

I paragrafen anges att det i lagen finns bestämmelser om förvaltningsförfarandet och annan förvaltningsverksamhet. Paragrafen innehåller ingen egentlig föreskrift; den utgör bara en inledande upplysning om lagens innehåll.

I den följande paragrafen finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Där föreskrivs dels att lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna, dels att vissa bestämmelser i lagen gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos myndigheter och domstolar.

Den upplysning som finns i 1 § kan utläsas även ur 2 §. Därmed framstår 1 § som onödig och kan utgå. Vad lagen innehåller kommer ändå att framgå av 2 §, som blir lagens första paragraf.

5 §

I paragrafen anges att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen. Paragrafen har ordagrant flyttats över från den nu gällande förvaltningslagen (3 § första stycket).

I lagrådsremissen (s. 39) anförts att det finns ett stort behov av utrymme att kunna meddela föreskrifter om förvaltningsförfarandet som avviker från den allmänna regleringen i förvaltningslagen. I förarbetena till 1971 års förvaltningslag framhölls att strävan varit att ge förfarandebestämmelserna karaktär av basregler som normalt skulle

kunna tillämpas av det stora flertalet förvaltningsorgan i alla instanser och på alla verksamhetsområden. Samtidigt konstaterades att en allmän lag inte kunde utformas så att den passade för alla situationer. I remissen framhålls att förhållandena i dag inte skiljer sig från när förvaltningsrättsreformen genomfördes. I vissa fall kan högre krav behöva ställas än vad som följer av den allmänna regleringen. I undantagsfall kan det också vara motiverat att begränsa tillämpningsområdet för någon eller några bestämmelser i lagen. Slutligen sägs i remissen att som en allmän princip alltjämt bör gälla att undantag ska förekomma bara om det kan motiveras av bärande sakliga och funktionella skäl.

Inledningsvis konstaterar Lagrådet att utformningen av bestämmelsen är oklar. Vad som är en avvikelse kan många gånger vara svårt att avgöra. I dag finns det förfaranderegler i specialförfattningar i mycket större utsträckning än på 1970- och 1980-talen. Svårigheterna med en otydlig avgränsningsbestämmelse ökar därför i förhållande till vad som gällde när den nuvarande förvaltningslagen infördes. Under förfarandena hos myndigheter företräds enskilda normalt inte av något juridiskt biträde. Det måste ofta vara svårt att avgöra om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från förvaltningslagen.

Frågan diskuteras i remissen på s. 186 f. Det sägs att om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från lagen eller inte får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder. Av särskild betydelse torde då ofta vara vilket syfte specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar förfarandet. Tolkningsprincipen att en nyare författning ges företräde framför en äldre vid en normkonflikt kan också få särskild betydelse vid denna prövning. Att grundlag går före lag och att EU-rätten gäller före föreskrifter i nationell rätt behöver också beaktas i rättstillämpningen, men

det kommer inte till uttryck genom bestämmelsen i denna paragraf utan följer av rättsordningens allmänna tolkningsprinciper.

Lagrådet konstaterar att avvägningar av detta slag möjligen kan krävas av myndigheter men normalt inte av enskilda.

En annan sak är att eftersom den gamla bestämmelsen tas in i ny normativ miljö kan nya svårigheter uppkomma i tillämpningen. Den föreslagna förvaltningslagen innehåller inte bara nya bestämmelser som kodifierar gällande praxis utan också sådana som syftar till att stärka den enskildes rättssäkerhet.

Det finns förfaranderegler med samma eller annat innehåll i specialförfattningar på en mängd olika områden inom förvaltningsrätten. Såsom Lagrådet konstaterat är det knappast uppenbart för en enskild vilken tolkningsprincip som har företräde framför någon annan eller vilka andra överväganden som måste göras. För att underlätta för enskilda borde utgångspunkten därför vara att en regel om förfarandet i en specialförfattning alltid ska ges företräde framför en motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen. Men enligt den föreslagna ordalydelsen är det förvaltningslagen som är tillämplig i en sådan situation. Frågan bör övervägas under den fortsatta beredningen.

På några områden synes förfarandet vara uttömmande reglerat i specialförfattning. Som exempel kan nämnas skatteförfarandelagen (2011:1244). Det ligger då inte nära till hands att leta efter förfarandebestämmelser i förvaltningslagen eller att förstå att en generösare bestämmelse i den lagen med framgång kan åberopas i stället för en regel i specialförfattning. Det kan med andra ord vara svårt att bedöma om en avvikelse är sådan att den avvikande bestämmelsen ska tillämpas i stället.

Syftet med den nya lagen är att ytterligare stärka enskildas rättssäkerhet. För att säkerställa att enskilda ska kunna ta sin rätt till vara på ett effektivt sätt bör det under den fortsatta beredningen övervägas att i specialförfattningarna erinra om att bestämmelser i förvaltningslagen kan bli tillämpliga.

6 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan författning. Bestämmelsen ska ge uttryck för legalitetsprincipen. Enligt författningskommentaren tar den sikte på de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. I allmänmotiveringen hänvisas till bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen om att den offentliga makten utövas under lagarna. Bland exempel på rättskällor som avses med uttrycket "lagarna" nämns sedvanerätt.

Avsikten är att sedvanerätt ska omfattas också av uttrycket "lag eller annan författning". Emellertid är det lätt att hitta bestämmelser där uttrycket tar sikte på skriftliga författningar, se t.ex. 3 § lagen om införande av jordabalken, 20 kap. 3 § brottsbalken, 1 § lagen (1985:206) om viten och lagen (2006:671) med anledning av inrättande av Kronofogdemyndigheten.

Under den fortsatta beredningen bör övervägas att välja ett annat uttryck så att den avsedda innebörden säkerställs.

Paragrafens tredje stycke inleds med en bestämmelse av innebörd att myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. I författningskommentaren sägs att bestämmelsen ger uttryck för den allmänna proportionalitetsprincip som har utvecklats genom Högsta förvalt-

ningsdomstolens praxis och innebär ett skydd för väsentliga enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande.

Begränsningen till väsentliga enskilda intressen ger ett egendomligt intryck. Oavsett vilka intressen som står på spel bör en myndighet aldrig få vidta en åtgärd som inte kan antas leda till det avsedda resultatet. Samma invändning kan riktas mot den följande meningen i stycket. Att en åtgärd inte får vara mer långtgående än vad som behövs och att den får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot, bör gälla generellt och inte bara om ett väsentligt enskilt intresse aktualiseras.

Styckets utformning bör övervägas under den fortsatta beredningen.

9 §

Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke ges följande utformning.

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

16 §

Enligt första stycket första meningen får en myndighet begära att ett ombud styrker sin behörighet att företräda en part genom fullmakt. Enligt andra meningen *kan* en sådan fullmakt vara skriftlig eller muntlig. Vad som avses är dock att fullmakten *ska* vara skriftlig eller muntlig. Lagrådet förordar att första stycket ges följande utformning.

En myndighet får begära att ett ombud ska styrka sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt. En sådan fullmakt ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Om ombudet får sätta någon annan i sitt ställe, ska även detta framgå av fullmakten.

24 §

Paragrafen reglerar myndighetens och övriga aktörers ansvar för utredningen i ett ärende.

Enligt första stycket ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning dess beskaffenhet kräver.

Andra stycket föreskriver att en enskild part som inleder ett ärende så långt som möjligt ska ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning.

Enligt tredje stycket ska myndigheten – om det behövs – genom frågor och påpekanden verka för att en part förtydligar eller kompletterar sin framställning.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1986 års förvaltningslag men första och tredje styckena om myndighetens utredningsskyldighet är delvis utformade efter förebild av 8 § första och andra styckena förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Det första stycket ger enligt författningskommentaren uttryck för officialprincipen och den EU-rättsliga omsorgsprincipen. Dess innebörd sägs vara att ”det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut ” (s. 306).

Mot den bakgrunden är det inte uppenbart vad det betyder att en

enskild som har inlett ett ärende ”så långt som möjligt ska ge in den utredning som han eller hon vill åberopa”. Vad innebär det t.ex. att en myndighet enligt författningskommentaren ”*inom ramen för sitt utredningsansvar kan kräva* att parten ser till att allt relevant material tas fram” (s. 306)? Och vad avses bli följden för utgången i ärendet av att en enskild misslyckas med eller rent av vägrar att ge in utredning som har begärts och/eller har betydelse för utgången?

Tredje stycket innehåller i motsats till andra stycket ingen handlingsregel för den enskilda parten och aktualiserar inte samma frågor om hur utredningsansvaret är fördelat. Däremot är det svårt att förstå – särskilt i ljuset av första stycket – att denna bestämmelse bara skulle vara tillämplig i ärenden som den enskilde inleder, vilket kan utläsas av författningskommentaren.

Lagrådet förutsätter att förhållandet mellan beslutsmyndighetens och andra aktörers utredningsansvar klargörs under den fortsatta beredningen.

Lagrådet vill tillägga att formuleringen av bestämmelsen i första stycket inte utgör någon förbättring i förhållande till 8 § förvaltningsprocesslagen.

26 §

Enligt paragrafens första mening ska en myndighet, innan den fattar beslut i ett ärende, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet, ”om det inte är uppenbart obehövligt”. Vid föredragningen har upplysts att begränsningen till vad som inte är uppenbart obehövligt avser bägge leden i den föreskrivna kommunikationsplikten. Meningen blir tydligare om den ges följande lydelse.

Innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

28 §

Paragrafen behandlar en myndighets skyldighet att dokumentera uppgifter som den får på annat sätt än genom en handling. Rubriken före paragrafen har utformats som en bestämmelse. En rubrik som har formen av en bestämmelse skapar oklarhet om vilken betydelse rubriken har i förhållande till lagtexten i den efterföljande paragrafen. Lagrådet noterar att den föreslagna rubriken innehåller en bestämmelse som är vidare än vad som är föreskrivet i paragrafen. Rubriken bör formuleras om.

29 och 30 §§

Av 29 § framgår hur beslut fattas. Enligt första stycket andra mening-
en kan, vid den slutliga handläggningen, *en* föredragande och *andra*
befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet. Vid före-
dragningen har upplysts att avsikten inte är att begränsa antalet
föredragande. Lagrådet föreslår därför att ordet "en" framför "före-
dragande" stryks.

Andra stycket föreskriver tillvägagångssättet när flera ska fatta beslut
gemensamt och de inte kan enas.

Bestämmelserna i 30 § reglerar ordningen vid en omröstning.

Enligt författningskommentaren (s. 313) är regleringen utformad så
att den förutsätter att beslut i dessa fall fattas vid ett sammanträde,

medan ett skriftligt beslutsförfarande (per capsulam) är möjligt om ledamöterna kan enas om avgörandet.

Om med sammanträde avses att alla beslutsfattare är närvarande samtidigt ifrågasätter Lagrådet att detta är en nödvändig följd av regleringen i 29 och 30 §§. Detta bör utvecklas närmare under den fortsatta beredningen.

33 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om motivering av beslut. I andra stycket finns undantag från den motiveringsskyldighet som föreskrivs i första stycket. Enligt andra stycket punkt 1 får motivering helt eller delvis utelämnas om beslutet gäller anställning. Av författningskommentaren framgår att undantaget omfattar endast beslut att anställa eller inte anställa en person till en viss befattning. Däremot omfattas inte andra beslut som gäller anställningen, t.ex. beslut om uppsägning. Lagtexten har således fått en alltför vid utformning och bör ges en lydelse som korresponderar med avsikten med bestämmelsen.

36 §

I paragrafen finns bestämmelser om när ett beslut får verkställas. Enligt första stycket gäller som huvudregel att ett beslut som får överklagas får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. I andra och tredje styckena föreskrivs undantag från huvudregeln.

Enligt tredje stycket får en myndighet verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av 1. att beslutet medför mycket in-

gripande verkningar för någon enskild, 2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller 3. någon annan omständighet.

De två första punkterna ger intrycket att det ska vara fråga om allvarliga konsekvenser. Intrycket förts av den tredje punkten som innebär att varje omständighet ska beaktas oavsett dess verkningar. De två första punkterna blir då överflödiga. Förvaltningslagsutredningens motsvarande förslag var utformat så att det som anges i de två första punkterna i remissens lagförslag utgjorde exempel på vad som skulle beaktas. Någon motsvarighet till punkten 3 föreslogs inte. Med den utformningen begränsades bestämmelsen till att avse allvarliga omständigheter. Det får antas vara avsikten även med remissens förslag.

Bestämmelsens utformning bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

38 §

I andra stycket föreskrivs i vilka fall ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel. Med uttrycket "till sin karaktär gynnande" avses enligt författningskommentaren sådana beslut som i grunden ger enskilda rätt till en förmån av personlig eller ekonomisk art. För den som inte är förtrogen med rättspraxis och litteratur om gynnande förvaltningsrättsliga beslut är förklaringen inte särskilt upplysande. Lagrådet uppmanar regeringen att göra ett nytt försök under den fortsatta beredningen.

40 §

Ett beslut som har överklagats får enligt paragrafen ändras enbart i sådana fall som avses i 39 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Läst efter bokstaven får bestämmelsen en mer inskränkt betydelse än som kan vara avsett. Ett överklagat beslut skulle inte ens få ändras av den högre instansen. Rimligen ska bestämmelsen reglera när ett överklagat beslut får ändras av den myndighet som har meddelat beslutet. Det bör preciseras i lagtexten. Lämpligen kan ordet "beslutsmyndigheten" användas, jfr vad Lagrådet anför i anslutning till 44 §.

41 §

Rubriken närmast före paragrafen har utformats som en bestämmelse och lyder: Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är olämpligt att formulera en rubrik som en bestämmelse. Därtill kommer att texten i rubriken återkommer ordagrant i den efterföljande paragrafen men utgör då paragrafens första stycke. Rubriken bör ges en annan lydelse under det fortsatta lagstiftningsarbetet, Jfr vad Lagrådet anför i anslutning till 28 §.

44 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur man överklagar ett beslut. I första stycket definieras *överinstansen* och *beslutsmyndigheten*. Med beslutsmyndigheten avses den myndighet som har meddelat beslutet. Definitionen medför att lagtexten blir kortare och lättare att läsa. Det bör under den fortsatta beredningen övervägas om definitionen av beslutsmyndigheten bör tas in redan tidigare i lagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagrådet föreslår att punkten 3 ges följande utformning.

3. Om en bestämmelse i en annan lag eller en förordning innehåller en hänvisning till den upphävda lagen gäller den bestämmelsen med den innebörd den hade innan lagen upphävdes.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.