

Lena Marcusson

God förvaltning – en rättslig princip?

1 Introduktion

På senare år har begreppet god förvaltning i ett europeiskt sammanhang lanserats som en övergripande beteckning för vad en medborgare har rätt att förvänta sig av den offentliga förvaltningen. Jag belyser i denna artikel hur begreppet används i det europeiska samarbetet av Europarådet och av EU och hur det till och med fått grundlagsstatus i den moderna finska grundlagen. Därefter beskriver jag den svenska situationen och diskuterar reformer som kan bidra till att den goda förvaltningen inte bara blir ett ouppnåeligt ideal utan också mer och mer förverkligas i praktiken.¹

2 Begreppet god förvaltning i den europeiska utvecklingen

Europarådet gav 1996 ut handboken *The administration and you*² som sammanfattar gemensamma principer i de europeiska länderna för administrativt förfarande och administrativt rättsskydd. Uppmärksamheten riktas mot de enskildas (individer, privata företag och organisationer) behov av skydd i förhållande till förvaltningen. Handboken tar sin utgångspunkt i de resolutioner och rekommendationer som Europarådet antagit men har också en bakgrund i Europakonventionen från 1950 och Strasbourgdomstolens praxis.

¹ För en omfattande utredning av begreppet i den europeiska och den svenska kontexten, se Reichel, Jane: God förvaltning i EU och i Sverige.

² *The administration and you. A handbook.*

I resolution (77) 31 behandlas skyddet för individen i relation till förvaltningsmyndigheternas beslut. I resolutionen ges ett antal riktlinjer på centrala områden utifrån gemensamma principer för att åstadkomma rättvisa genom en god och effektiv förvaltning.³ Områdena är rätten att bli hörd, rätten att få information, rätten att ha biträde, motiveringsskyldigheten och skyldigheten att upplysa om rättsmedel. Efter 1977 har Europarådet antagit ett flertal rekommendationer, t.ex. om utövande av skönsmåssiga befogenheter, rätten till information och ombudsmannainstitutet.

Från och med 1991 har Europarådet en projektgrupp som behandlar förvaltningsrättsliga frågor.⁴ Gruppen har antagit fem rekommendationer, som behandlar privatisering, den offentliga anställningen, alternativa tvistlösningssmodeller, verkställighet av beslut och rätten till domstolsprövning, och arbetat fram den ovan nämnda handboken. Efter att ha utarbetat de fem rekommendationerna har projektgruppen år 2005 antagit ett utkast till en rapport om vilka rättsliga förutsättningar som behövs för att garantera en god förvaltning. Enligt planerna skall gruppen framställa en rekommendation i slutet av år 2006. Matti Niemivuo anger att rapporten för samman de olika kraven i fyra grupper: rättsenlighet, t.ex. legalitetsprincipen, enskildas deltagande, förvaltningens prestation samt transparens och kontroll.⁵

Dokumentet visar att ett antal krav tillkommit sedan 1977, t.ex. skyldigheten att fatta beslut inom rimlig tid och rätten att bli bemött på ett artigt och konsekvent sätt. Kraven blir alltmer uttalade och omfattande och begreppet god förvaltning används allt oftare som ett slags paraply för alla dessa standarder och krav som ställts upp.

Under senare år har Europarådets arbete inom det förvaltningsrättsliga området i stor utsträckning varit inriktat på de nya, självständiga staterna i det forna östblocket, och det är inte alla västeuropeiska länder som visat så stort engagemang för egen del. Detta kan vara förståeligt, om

³ Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities.

⁴ Project Group on Administrative Law (CJ-DA) som ersatt den tidigare Committee of Experts on Administrative Law, där bl.a. Bertil Wennergren verkade. Den finske medlemmen i projektgruppen, professor Matti Niemivuo från det finska justitiedepartementet, har i en seminarieuppsats beskrivit arbetet, se Niemivuo: Good Administration and the Council of Europe, opublicerat seminariematerial, se följande not.

⁵ Niemivuo, Matti: Festboken till Teuvo Pohjolainen. Euroopan neuvosto ja hallinnon kehittäminen.

man uppfattar att det är fråga om att fastställa ett slags minimistandard, som dessa länder anser sig uppfylla med råge, men i längden måste nog alla de europeiska länderna självkritiskt granska i vilken mån man uppfyller de krav som anses som en gemensam minsta standard.

3 Utvecklingen inom EU

För de tjugofem medlemsländerna i EU tillkommer att en gemensam europeisk förvaltningsrätt nu utvecklas med effekter både på de europeiska institutionerna och på de enskilda medlemsstaternas offentliga förvaltning. Den svenska myndigheten Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en studie av hur principerna för god förvaltning formulerats inom unionen och dess medlemsstater.⁶ Arbetet syftade till att ge underlag för den svenska regeringens förslag om att rätten till god förvaltning skulle få en rättslig grund i EU:s nya konstitution och därmed också möjliggöra en lag om god förvaltning för EU. Projektet förefaller nu vara vilande i avvaktan på konstitutionsförslagets fortsatta öden, men den genomgång av rättsläget i unionen och medlemsländerna som gjorts av Statskontoret är värdefull.

Inom unionen har principerna för god förvaltning utvecklats främst genom EG-domstolens praxis, där bland annat principerna om proportionalitet och motiveringsskyldighet slagits fast, men på senare år har dessa frågor även uppmärksamrats både på en övergripande nivå och inom EU:s institutioner. Den europeiska stadgans artikel 41⁷ slår fast ett antal principer som innefattas i rätten till god förvaltning hos unionens institutioner. Dessa tar sikte på förfarandet. I artikel 41 slås fast rätten att få en opartisk och rättvis behandling inom rimlig tid av sitt ärende, vilket sägs inkludera rätten att bli hörd, få partsinsyn och motiverade beslut och skadestånd vid felbehandling. Alla har också rätt att skriva på något av unionens språk och få svar på samma språk. Däremot anges inte proportionalitet, förutsebarhet (legal certainty), icke-diskriminering eller skydd för berättigade förväntningar, krav som riktas till det materiella beslutet och kommit till uttryck i EG-domstolens praxis. Artikel 42 i stadgan tar upp offentlighetsprincipen, access to documents.⁸ Stadgan är ännu inte formellt rättsligt bindande.

⁶ Statskontoret 2005:4.

⁷ Charter of Fundamental Rights of the European Union.

⁸ Rätten gäller handlingar hos parlamentet, rådet och kommissionen.

Även den europeiske ombudsmannen⁹ har bidragit till riktlinjer för vad som skall anses som god förvaltning. Under Jacob Södermans tid tillkom den Code of Good Administration som innehåller 27 paragrafer och som antogs av EU-parlamentet år 2001 som en anvisning för ombudsmannens arbete men framför allt som ett rättesnöre för unionens institutioner och tjänstemän. Parlamentet hade redan 1997 på förslag av Söderman definierat "maladministration" eller missförhållanden i unionens verksamhet på följande sätt: "*Maladministration occurs when a public body fails to act in accordance with a rule or principle which is binding upon it.*" Ombudsmannens egna kategorier för klagomålen kan också ge en indikation på vad som anses vara dålig förvaltning. Kategorierna är: *abuse of power, avoidable delay, defence, discrimination, failure to ensure fulfilment of obligations, lack or refusal of information, legal error, negligence, lack of reasoning, wrong procedure*. Kodexen för god förvaltning kan i praktiken ses som en mer detaljerad redogörelse för det som i den europeiska stadgans artikel 41 kallas rätten till god förvaltning. Av de 27 artiklar som återfinns här behandlar artiklarna 4 till och med 9 krav som generellt kan sägas röra gränserna för innehållet i det materiella beslutsfattandet.¹⁰ Artikel 10 innehåller både krav på innehåll (berättigade förväntningar och konsekvent agerande) och förfarande (rådgivning), medan artiklarna 11 t.o.m. 27 tar sikte på procedurregler och bemötande av enskilda.¹¹

I samband med att förhandlingarna med presumtiva nya medlemsländer inleddes i slutet av 1990-talet formulerades ett antal principer för offentlig förvaltning. Avsikten var att kandidatländerna skulle få klart för sig vad som krävdes för att de nationella förvaltningarna skulle kunna uppfylla EU:s krav på en effektiv implementering av EU-rätten. I en rapport från detta arbete som initierats av EU och OECD¹² gemensamt används uttrycket *European Administrative Space* (EAS) som en samlad

⁹ För en beskrivning av tillkomsten av den europeiske ombudsmannen och en jämförelse med det svenska JO-ämbetet, se Marcusson, Lena: Vem är broder Jacob?

¹⁰ Lagenlighet, icke-diskriminering, proportionalitet, förbud mot maktmissbruk, opartiskhet och obundenhet, objektivitet, berättigade förväntningar, konsekvent agerande.

¹¹ Här återfinns krav på rättvisa, artighet, språk, bekräftelse av inkomna skrivelser, kommunikation, beslut i rimlig tid, motivering av beslut, information om rätt att överklaga, offentliggörande av beslut, skydd av personuppgifter, rådgivning och information, allmänhetens tillgång till handlingar och diarieföring.

¹² SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – är ett initiativ som finansierats av EU:s s.k. Phare Programme för att stödja främst central- och östeuropeiska länder. Programmet lanserades år 1992.

benämning på de gemensamma principer unionens stater har för den offentliga förvaltningen.¹³

SIGMAS rapport om EAS beskriver hur principerna för offentlig förvaltning harmoniseras inom unionen, samtidigt som varje medlemsland har olika sätt att organisera och styra förvaltningen. Eftersom den gemensamma lagstiftningen blir alltmer ingripande och skall förverkligas i medlemsstaterna krävs en gemensam standard för de nationella förvaltningarna. Denna standard består av principer för hur förvaltningarna skall organiseras och styras och för hur deras relation till medborgare och företag skall utformas. Principerna sammanfattas i fyra grupper: 1. *reliability and predictability (legal certainty)*, 2. *openness and transparency*, 3. *accountability* och 4. *efficiency and effectiveness*.

Till den första punkten hänförs i rapporten ett antal av de krav som återfinns i de rättskällor jag har redovisat ovan men utöver dessa även ett explicit krav på professionalism och professionell integritet och självständighet inom tjänstemannakåren. Punkt 2 syftar på att förvaltningen skall vara tillgänglig för granskning utifrån, medan punkt 3 anger att det skall finnas övervakning i fastställda procedurer och institutioner för att granska och utkräva ansvar av förvaltningen och dess tjänstemän. Efficiency innebär ett krav på ekonomiskt effektiv förvaltning, där de ekonomiska resursernas användning relateras till de ekonomiska resultaten, medan effectiveness tar sikte på i vilken utsträckning förvaltningen uppfyller de materiella mål som lagstiftning och politik formulerat.

Inom unionen finns ännu inte generella bindande regler för dessa principer, men EG-domstolens praxis, den europeiska stadgan, ombudsmannens verksamhet och Kodexen för god förvaltning medverkar till att utveckla en gemensam syn på hur god förvaltning bör åstadkommas. Rättsregler som gäller förfarande och materiella krav på beslutsfattande återfinns ännu på olika håll i speciallagstiftning inom EU och det återstår att se när nästa steg, antagande av generella förvaltningsrättsliga regelsystem för EU, kommer att tas.¹⁴ I detta avseende finns en motsvarighet till hur de nationella förvaltningssystemen vuxit fram. I Sverige dröjde det till 1971 innan vi fick en gemensam förfarandelagstiftning för hela förvalt-

¹³ SIGMA Papers: No 27, s. 5.

¹⁴ Det är omtvistat i vilken mån förslaget till en konstitution för EU skulle möjliggöra en sådan utveckling, men principen om god förvaltning skulle ändå få en starkare ställning i och med att den europeiska stadgan skulle inarbetas i själva fördragstexten, se Fördrag om upprättande av en konstitution för den europeiska unionen, del II, avd. V, artikel II-101.

ningen. Särskilda procedurregler återfanns tidigare oftast i lagarna för de olika materiella rättsområdena. Ett viktigt undantag fanns dock: Reglerna för hanteringen av allmänna handlingar hos myndigheterna är sedan länge gemensam för hela förvaltningen.

Tidigare hade EU inte rättsligt bindande regler om offentlighet och tillgång till officiella dokument, och EU-medborgarna var då hänvisade till den kodex som antagits av rådet och kommissionen 1993 och som följdes av separata regler för olika institutioner och organ inom EU i enlighet med uppmaningarna från den europeiske ombudsmannen att anta sådana interna regler. Från och med den 1 maj 1999, då Amsterdamfördraget trädde i kraft, gäller dock enligt artikel 255 att man inom EU har rätt till tillgång till parlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt principer som dessa organ själva skall fastställa. År 2001 antog Europaparlamentet och rådet förordningen 1049/2001 där det stadgas om allmänhetens tillgång till parlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Förordningen innehåller detaljerade regler om rättens omfattning, proceduren, registerhantering och offentliggörande av handlingar i Official Journal. På motsvarande sätt förutsätts andra EU-institutioner anta regler om tillgänglighet och olika rapporter skall avges årligen om arbetet med offentlighetsprincipen. I förslaget till ny konstitution för EU har "access to documents" lyfts fram som en grundläggande rättighet i artikel I-50, där det stadgas att lagbestämmelser skall finnas om denna rätt och omfatta alla EU:s institutioner. Även om fördragsförslaget inte antas inom överskådlig tid, finns det anledning att lyfta fram den utveckling som här sker genom domstolspraxis i anslutning till förordningen 1049/2001. Frågan har också ställts om det inte är tid att revidera regleringen.¹⁵

4 Ett nordiskt exempel

I de nordiska länderna har man sedan länge generell förfarandelagstiftning för förvaltningen liksom offentlighetslagar som är mer långtgående än den som gäller för unionens institutioner och som jag just hänvisat till. Ombudsmannainstitutet är ju också en stark nordisk tradition. Där-
emot skiljer sig de nordiska länderna åt sinsemellan i fråga om förvalt-

¹⁵ H.R. Kranenborg: Is it Time to Revise the European Regulation on Public Access to Documents?

ningsrättskipningens organisation med förvaltningsdomstolar i Sverige och Finland och allmänna domstolar i Norge, Danmark och Island.

Förvaltningsdomstolarnas betydelse för förvaltningens rättsenlighet behandlas med ett jämförande perspektiv av Eivind Smith i denna antologi. Han pekar i artikeln *Juger l'administration, c'est aussi administrer. Om förvaltningen och dess domare i Sverige* på vilken omfattning av prövningen som åligger förvaltningsdomstolarna i Sverige och diskuterar vad detta innebär för domstolarnas ställning.

God förvaltning som princip har i Finland fått uttryck i den nya grundlagen från år 2000, där det i 1 kap. 21 § uttrycks grundläggande garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. Principer om offentlighet vid handläggningen, rätten att bli hörd och få motiverade beslut och andra garantier för rättvis rättegång och för god förvaltning ska enligt den finska grundlagen vara garanterade genom lag.¹⁶ God förvaltning fick i Finland grundlagsstatus redan vid revideringen av den tidigare grundlagen år 1995. Olli Mäenpää hävdar att den grundlagsfästa rätten till god förvaltning kan ha direkta rättsverkningar, t.ex. när det är oklart om ett ärende faller inom förvaltningslagens tillämpningsområde.¹⁷

I den nya, omarbetade förvaltningslag som antogs i Finland år 2003, slås det fast att lagens ändamål är att åstadkomma och främja god förvaltning och tillgång till rättvis sakbehandling i förvaltningsärenden (1 kap. 1 §). Det sägs också att lagen innehåller stadganden om de grundläggande principerna för god förvaltning. I lagen har man förtydligat innebörden av god förvaltning genom att fastslå ett antal grundläggande principer. De explicit rättsliga principerna anges vara jämlikhet, ändamålsbundenhet, objektivitet, proportionalitet och förtroendeskydd (skyddet för berättigade förväntningar). Övriga grundläggande principer är rätten för den enskilde att få service och råd i förvaltningsärenden, kravet att använda för den enskilde adekvat språk samt skyldigheten för myndigheterna att samarbeta.

¹⁶ Under rukriken "Rättsskydd" stadgas: Var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Offentlighet vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag.

¹⁷ Mäenpää, Olli: Grunderna för god förvaltning.

Bestämmelserna i förvaltningslagen kan bara åsidosättas genom bestämmelser i annan lagstiftning.

Matti Niemivuo har angivit ett antal viktiga skäl för förvaltningsreformen, varav ett är särskilt intressant i vårt sammanhang, nämligen europarättens utmaningar.¹⁸ Det är uppenbart att den europeiska diskussionen om god förvaltning samt EG-domstolens praxis har påverkat det finska lagstiftningsarbetet, och det blir intressant att se i vilken mån den svenska grundlagsutredningen kommer att inspireras på något motsvarande sätt.

En jämförelse mellan den finska och den svenska förvaltningslagen visar att bland annat regleringen av möjligheterna att ändra beslut, utredningsskyldigheten och motiveringsplikten är mer utförligt reglerade i den finska lagen, som också saknar den begränsning till ärenden som avser myndighetsutövning som kännetecknar den svenska regleringen av så viktiga rättsskyddsgarantier som partsinsyn, kommunikation och besluts-motivering.

Den finska lagen kan som sagt sättas åt sidan endast genom andra lagbestämmelser, medan det i Sverige endast krävs förordning för att förvaltningslagen skall åsidosättas. En likhet mellan det svenska och det finska förvaltningsförfarandet är att man i båda länderna saknar ett effektivt skydd för den enskilde mot oacceptabla förseningar eller direkt vägran att fatta beslut från förvaltningsmyndigheternas sida. Rätt till s.k. passivitets-talan och dröjsmålstalan finns inte i den generella lagstiftningen i dessa båda länder.

Fredrik Sterzel behandlar i sitt bidrag till denna antologi – *Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering. Ett projekt för god förvaltning* – just behovet av en översyn av den svenska förvaltningslagstiftningen och påpekar bland annat att flera viktiga förvaltningsrättsliga frågor som överklagbarhet och ändring av beslut har en ofullständig reglering i dag. En sådan behövlig reform av den svenska förvaltningslagen kan säkert få en del inspiration av den finska reformen.

¹⁸ Se Niemivuo: Synpunkter på avgörande av förvaltningsärenden enligt finsk förvaltningsrätt. De övriga faktorerna anges vara grundlagsreformerna, strukturförändringen, särskilt utvecklingen mot privatisering, inom den offentliga förvaltningen, den datatekniska utvecklingen, behoven av en kodifiering och reglering av den allmänna förvaltningsrätten samt behovet av en klarhet i regleringen och ett gott lagspråk.

5 God förvaltning som begrepp och ideal

Principen om god förvaltning har sagts vara både traditionsmättad och omvälvande.¹⁹ Den fungerar på en gång som ett paraply, under vilket ett antal disparata regler samlas, och som en utgångspunkt för nya reformkrav som kan relateras till idealet. Principen kan brytas ner i ett antal konkreta rättsprinciper som återfinns både i de nationella rättsordningarna och i den gemensamma EG-rätten. Theodore Fortsakis, som utgår från ett sydeuropeiskt perspektiv när han beskriver god förvaltning, nämner ett antal principer som vi återfinner i den tidigare genomgången, t.ex. jämlikhets- eller likhetsprincipen samt principerna om proportionalitet och hänsynen till berättigade förväntningar. Några av hans principer är mer originella. Han nämner principerna att utnämna en ombudsman och att inrätta självständiga förvaltningsmyndigheter som inte ingår i den administrativa myndighetshierarkin.

Om man utgår från de två sist nämnda principerna kan man kanske dra slutsatsen att Sverige inte har så mycket att hämta eller lära av andra system! Även om man som Hans Ragnemalm kommer fram till att den svenska förvaltningsrätten i mycket har en högre kvalitet än den europeiska (= den europeiska unionen) bör man dock notera att t.o.m. han anser att det borde finnas starkare instrument för att komma till rätta med myndigheters senfärdighet och att han välkomnar det starkare genomslag för vissa rättsprinciper som framför allt EG-domstolens verksamhet bidragit till.²⁰

Återstår då något annat att göra från den svenska horisonten? Innan jag kommenterar den frågan skall jag först diskutera hur begreppet god förvaltning faktiskt används i dag och hur det kan vara till nytta i rättsutvecklingen.

Den genomgång jag företagit visar att begreppet har flera olika funktioner och fylls med ett antal olika principer av varierande dignitet. Trots mängden av principer som radas upp kan man lätt efterlysa fler. Principen om frihet från korruption kan vara en. Rätt att få information och vägledning av förvaltningen utan kostnad, en "gratisprincip", kunde vara en annan. Dessutom tillkommer förstås att en regel om t.ex partsinsyn eller motiveringsplikt kan vara mer eller mindre långtgående och att därför det faktiska värdet av de olika principerna kan variera betydligt.

¹⁹ Fortsakis, Theodore: *Principles Governing Good Administration*, European Public Law, s. 207 ff.

²⁰ Ragnemalm, Hans: *Är den europeiska förvaltningsrätten bättre än vår?*, s. 149–160.

Men det är uppenbart att vi rör oss på flera olika plan när vi diskuterar principen om god förvaltning. Den kan ses som ett mål, som innebär en förvaltning som fattar materiellt riktiga beslut och agerar på ett sätt som inger förtroende och skapar legitimitet. God förvaltning borde man känna igen när man ser den, men den är kanske svår att beskriva? Dålig förvaltning kan lättare identifieras och definieras. Jag kan hänvisa till hur den förste europeiske ombudsmannen definierat "maladministration" och hur ombudsmannen delat in de olika fallen som behandlas. Thomas Bull med bidraget *Tjänstefelet och den goda förvaltningen* har haft just den utgångspunkten när han valt att studera vad som inte är god förvaltning utifrån praxis för det straffrättsliga tjänsteansvaret, som avser att ringa in uppsåtliga eller grovt försumliga beteenden inom kärnområdet för förvaltningen, myndighetsutövningen.

Här blir det fråga om dels tolkning av enskilda regler, dels bedömning av mer eller mindre bristfälligt agerande i förhållande till regler och principer. Men god förvaltning kan också handla om administration i trängre mening (dock inte alls oviktigt): hur de dagliga rutinerna utformas hos en myndighet, om diarieföring och dokumentation. Den kan omfatta de regler för förfarandet vid ärendehandläggning, t.ex. skriftväxling och motivering, som explicit tar sikte på att åstadkomma ett direkt skydd för den enskilda parten i förfarandet, eller den kan gälla mer generella krav på förvaltningen som saklighet och opartiskhet. I Olle Lundins artikel *Något om jäv i den offentliga förvaltningen* behandlas den centrala principen om opartiskhet, som den tar sig uttryck i förvaltningslagens reglering av jävsförhållanden. Det är också fråga om vilket rättsskydd i form av möjlighet att överpröva och få beslut ändrade som samhället erbjuder.

Vi ser att vi rör oss på olika nivåer när vi sammanfattar kraven på förvaltningen; de kan gälla principerna för organisation, styrning, myndighetsutövning mot enskild, praktiskt förvaltningsarbete eller förvaltningens förmåga att implementera politiska beslut, följa föreskrifter och utvärdera sin egen verksamhet. Detta avspeglas också i den europeiska utvecklingen.

Mona Aldestam behandlar i *Kommunal förvaltning i statsstödsrättslig belysning* kommunernas upplysningsplikt avseende stöd till företag enligt EG-rätten och regeringens implementering av reglerna. God förvaltning innefattar både regelefterlevnad och likabehandling, något som har tydliga brister i detta fall. Artikelnen illustrerar bland annat hur bristande rutiner och bristande dokumentation leder till att effektivitet och måluppfyllelse förhindras.

I Karin Åhmans bidrag *Företagen och förvaltningen – ett konstitutionellt perspektiv på förekomsten av tillstånd i viss lagstiftning* kopplas de konstitutionella kraven på legalitet och likabehandling till lagstiftarens och förvaltningens hantering av tillståndsgivning som berör företagsverksamhet. Här belyses hur principer om god förvaltning som proportionalitet, berättigade förväntningar, tydliga bestämmelser, begränsad skönsmässighet och rättsskydd får betydelse.

Eva Edwardsson analyserar i *Konkurrensverket som regeringens eller EU-kommissionens förlängda arm?* hur de svenska myndigheternas lyd-nadsplikt förändras av europeiseringen av förvaltningen.

Det visar sig att man för att uppnå god förvaltning måste ställa upp ett antal krav som har att göra med både regler för behandlingen av enskilda och generella garantier för att förvaltningen allmänt skall fungera väl. God förvaltning är ett samhällsintresse och därmed ett intresse för alla medborgare. Alla drabbas direkt eller indirekt om felaktiga beslut fattas eller gemensamma resurser används på ett ineffektivt sätt.

Vilka krav skall då rättsordningen ställa upp för att bidra till god förvaltning, krav som både innefattar ett skydd för enskild och vidare garantier för en väl fungerande administration?

Vi kan indela kraven i tre huvudgrupper:

- A Systemkrav
- B Förfarandekrav
- C Rättsskydd

A Systemkraven

Systemkraven handlar om vilka generella krav vi bör ställa på rättsordningen för att åstadkomma bästa möjliga förutsättningar för en god förvaltning i bred mening. Systemkraven skulle jag vilja sammanfatta i följande huvudpunkter utan inbördes rangordning:

1. Transparens
2. Hög lagstiftningskvalitet
3. God ämbetsmannakultur
4. Ekonomisk effektivitet
5. God måluppfyllelse
6. Effektiv kontroll
7. Adekvat organisation

Vart och ett av dessa krav måste naturligtvis studeras och kvalificeras närmare utifrån frågeställningen om hur man åstadkommer bästa möjliga förutsättningar för en god förvaltning. Här skall jag dock nöja mig med några kommentarer om den svenska utvecklingen.

Transparens har blivit ett honnörsord som ofta används svepande. Inom unionen har det dock blivit en samlingsbeteckning på några olika krav.²¹ Jacob Söderman har för sin del sammanfattat dem på följande sätt:

- a. beslutsprocessen skall vara förståelig och öppen för insyn,
- b. besluten skall vara begripliga och motiverade, och
- c. informationen som besluten stöder sig på skall vara tillgänglig för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt.

Transparens i denna mening är enligt Söderman en grundläggande förutsättning för att förvaltningen skall kunna stå till svars för sina åtgärder eller bristande agerande (accountability) och för att ett demokratiskt deltagande skall vara möjligt (participation).²²

Den svenska offentlighetsprincipen med dess långa tradition och starka grundlagsskydd har varit ett viktigt mönster för utvecklingen inom unionen och de rättsregler som skyddar tillgången till allmänna handlingar är centrala. Men det finns också oroande drag i utvecklingen som rör möjligheterna att få insyn i beslutsprocesser och förstå hur beslut vuxit fram. Skyldigheten att dokumentera beslut men även beslutsprocesser skulle med fördel kunna regleras tydligare och vara mer omfattande än dagens svenska reglering.

Ett exempel på en avvikelse från transparens är i den svenska kontexten utnämningsprocessen som används för de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen, där det inte ens finns ett ansökningsförfarande eller ett system med intresseanmälan som skulle garantera viss insyn, t.ex. avseende möjliga kandidater som finns tillgängliga. Inte heller deklareras öppet vilka kriterier som används vid bedömningen av kandidaternas (om det nu finns flera aktuella) meriter. Det är svårt att förstå hur följsamheten

²¹ I "Green paper: European Transparency Initiative" har Kommissionen angivit att en hög grad av transparens är viktig för att unionen ska vara "open to public scrutiny and accountable for its work". Partnership for European Renewals COM(2005)12.

²² Söderman, Jacob: The citizen, the administration and community law, s. 6. Anförande vid 1998 års FIDE Congress i Stockholm.

mot principen om saklighet vid tjänstetillsättning i enlighet med regeringsformen skall kunna granskas med ett sådant förfarande.

Hög lagstiftningskvalitet kan tyckas vara ett självklart krav för att materiellt riktiga beslut skall kunna fattas. En god förvaltning skall leverera korrekta beslut. I sammanhanget vill jag understryka att legalitetsprincipen förutsätter att det finns tydliga gränser för förvaltningens befogenheter, tydliga kriterier för myndigheternas beslutsfattande och ett begränsat utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det flitiga bruket av ramlagstiftning och myndighetsföreskrifter framstår som negativt ur detta perspektiv.

Förvaltningspersonalens kunnande, professionella integritet och etiska förhållningssätt är förutsättningar för god förvaltning. Regleringen av de statligt anställdas skyldigheter och ansvar har en konstitutionell dimension i och med förvaltningens ansvar för demokrati och rättssäkerhet som gör att det finns gränser för hur långt den rent arbetsrättsliga lagstiftningen bör vara tillämplig på offentligt anställda, och det finns behov av särskilt skydd mot olika former av missbruk och grova överträdelser från tjänstemännens sida, även i de fall som inte gäller myndighetsutövning. Tidigare påpekanden om reformbehov på detta område är fortfarande aktuella.²³ Därutöver måste tilläggas att kampen mot korruption inte kan negligeras ens i vår nordiska kultur som hittills ansetts jämförelsevis förskonad. Anders Fogelklou behandlar i denna antologi i artikeln *Förvaltningen i Central- och Östeuropa: på väg mot konsolidering?* bland annat hur olika sätt att bekämpa korruptionen har utvecklats.

God förvaltning ställer krav på både ekonomisk effektivitet (efficiency) och god måloppfyllelse (effectiveness). Realistiska målformuleringar och stabila system för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring är nödvändiga instrument.

Effektiv kontroll och adekvat organisation av förvaltningen har avgörande betydelse för att medborgarnas behov av service och rätt till bistånd av skilda slag skall tillgodoses. En effektiv kontroll bygger på att förvaltningen är tillgänglig för granskning utifrån och att det skall finnas övervakning i fastställda procedurer och institutioner för att granska och utkräva ansvar av förvaltningen och dess tjänstemän. Sverige har sedan länge en styrka i systemet med riksdagens ombudmän, för att övervaka förvalt-

²³ SOU 1997:57, s. 152 f.

ningen, medan regleringen av tillsynsmyndigheter och deras befogenheter visar en mer splittrad bild. Sedan Riksrevisionen inrättades år 2000 har den oberoende granskningen av förvaltning och regeringskansli förstärkts. Granskningen omfattar både ekonomisk revision och förvaltningsrevision.

Förvaltningens organisering rör både ansvarsfördelning horisontellt och vertikalt, ledningsstrukturer och kompetensfördelning. God förvaltning kräver en genomtänkt fördelning av uppgifter både mellan och inom myndigheterna. Myndighetsformen i sig har här en särskild betydelse. När förvaltningsuppgifter överlämnas till enskilda utanför förvaltningen leder det till en försvagning av garantierna för god förvaltning.

B Krav på förvaltningsförfarandet

Krav som rör förfarandet kan delas upp i tre kategorier:

1. Bemötande av allmänheten
2. Förfarandet vid ärendehandläggning som berör enskild part
3. Principer för beslutsfattandet

Alla krav som faller under första punkten gäller också vid ärendehandläggning och beslutsfattande i relevanta delar.

Krav på myndigheten vid bemötande av allmänheten:

Myndigheten skall beakta enskildas rätt att

- bli bemötta på ett artigt och konsekvent sätt,
- få lätt tillgänglig information och service utan kostnad,
- kunna skriva på för den enskilde själv möjligt språk och få svar på samma språk, och
- bli hänvisad till den myndighet som är aktuell.

Myndigheten skall iaktta skyldigheten att

- fatta beslut inom rimlig tid,
- samarbeta med andra myndigheter för att hjälpa enskilda,
- agera opartiskt, sakligt och konsekvent,

- bekräfta mottagande av inkomna skrivelser och offentliggöra beslut samt ge information om rätt att överklaga, och
- dokumentera, registrera och diarieföra handlingar och uppgifter.

Dessa krav som har att göra med rätten till service och gott förvaltnings-
skick kan utformas i mer eller mindre absoluta termer men återfinns alla
i den svenska lagstiftningen. När det gäller tillgänglighet kan man notera
att det i Sverige finns specificerade krav på myndigheternas öppettider,
och möjligheten att använda e-post är numera lagfäst. 24-timmarsmyndigheten
har lanserats som ett program för att erbjuda ärendehandläggning på nätet och
därmed öka tillgängligheten för allmänheten. Rätten att använda det språk man
önskar och skyldigheten för myndigheten att anlita tolk är däremot inte särskilt
starkt formulerade.

Förfarandet vid ärendehandläggning som berör enskild part:

Myndigheten skall iaktta partens rätt att

- få råd,
- få insyn,
- bli hörd, muntligt och skriftligt, och
- ha ombud eller biträde

samt sin egen skyldighet att

- utreda ärendet,
- motivera beslut,
- upplysa om rättsmedel, och
- behandla ärendet inom rimlig tid.

De flesta av dessa krav uppställs i den svenska förvaltningslagen men med
diverse inskränkningar och undantag. Det gäller t.ex. motivering, parts-
insyn och kommunikation som bara måste tillämpas i ärenden som avser
myndighetsutövning mot enskild, och även då med vissa undantag. Ut-
redningsansvaret är inte tydligt uttryckt i förvaltningslagen i dag.

Principer för beslutsfattandet:

- legalitetsprincipen
- lagbundenhet

- förbud mot maktmissbruk
- ändamålsbundenhet
- objektivitet
- proportionalitet
- berättigade förväntningar
- konsekvent agerande
- likabehandling

De principer som här nämnts har att göra med gränserna för beslutsfattandet. Förvaltningsbesluten måste ha stöd i lag, man måste visa opartiskhet och konsekvens i beslutsfattandet och ta hänsyn till likheten inför lagen och enskilda berättigade förväntningar. Besluten skall hålla sig inom ramen för de ändamål som lagen anger och inte vara mer ingripande än nödvändigt. Förbudet mot maktmissbruk är inte klart uttryckt i svensk lag men anses följa av kraven på saklighet och opartiskhet i regeringsformen 1 kap. 9 §.

C Rättsskydd för enskild

Rättsskyddet formuleras, som ovan angivits, i den finska grundlagen på följande sätt: Var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Det är alltså för förvaltningens del fråga om både rätten att överklaga beslut vid domstol eller liknande och att få en rättvist utformad sakbehandling.

Förvaltningsmyndigheters beslut får numera enligt huvudregeln överklagas hos förvaltningsdomstol (FL 22 a §), men det finns en del undantag.²⁴ Ett annat viktigt element i rättsskyddet är rätten till skadestånd vid felbehandling. För fel eller felaktig information i samband med myndighetsutövning kan ersättning utgå enligt skadeståndslagen. Däremot finns som ovan nämnts inte någon rätt till ersättning på grund av dröjsmål och inte heller en möjlighet att tvinga fram beslut genom en s.k. passivitets-

²⁴ För en utförlig redovisning av rättsläget, se Bohlin, Alf, och Warnling-Nerep, Wiweka: Förvaltningsrättens grunder, s. 315 ff.

talän. I den internationella diskussionen talas också allt oftare om alternativa tvistlösningssmodeller, något som ännu inte behandlats i större utsträckning hos oss inom förvaltningsområdet.

Med ett så brett angreppssätt som jag här har valt står det klart att begreppet god förvaltning snarare fungerar som ett samlingsbegrepp som kan tjäna som utgångspunkt för en översyn av hela den offentliga förvaltningens funktionssätt och verksamhetsreglering snarare än som en rättslig princip i sig. Däremot är förstås de krav som formuleras utifrån idealet möjliga att precisera och ge rättsligt bindande utformning. En allmänt stadgad rätt till god förvaltning kan påverka rättsutvecklingen på de områden som är oreglerade och driva fram regelförbättringar.

Om man däremot utgår från en snävare uppfattning som grundar sig på rättskällor som den europeiska stadgan får man konstatera att vi är på väg mot en situation, där EG-rättens principer om god förvaltning kan översättas till processuella rättigheter för medborgarna i unionen och dessutom i hög grad påverka den interna situationen i medlemsländerna.²⁵

6 Reformbehov i svensk förvaltning

I Sverige har vi sedan lång tid i internationell jämförelse haft två viktiga institut för god förvaltning, offentlighetsprincipen och JO. Men även den svenska förvaltningsmodellen till den del som avser myndigheternas ansvar att självständigt fatta beslut i frågor som rör myndighetsutövning och tillämpning av lag kan sägas värna det inslag i god förvaltning som häger ihop med legalitet och objektivitet. Anna Jonsson gör i sitt bidrag i denna antologi, *Förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyre: en analys av konstitutionsutskottets betänkanden från 2000 till 2005*, en kritisk granskning av den svenska modellen, där hon diskuterar hur förbudet mot ministerstyre och skyddet för myndigheternas självständighet förhåller sig till krav på ansvarstagande och ansvarsutkrävande.

Den senaste genomgripande reformen av förvaltningsförfarande och rättsskydd inom förvaltningen skedde 1971. Sedan dess har förvaltningslagen reviderats och rätten till domstolsprövning förstärkts. Viktiga förändringar har skett genom tillkomsten av Riksrevisionen och förenklingar av ärendehanteringens genom digitaliseringen, t.ex. inom skatteförvaltningen. Men trots medlemskapet i EU och internationaliseringen av samhället i övrigt har det inte funnits intresse för någon generell översyn av

²⁵ Se Reichel, God förvaltning i EU och i Sverige, s. 556 f.

förvaltningsförfarandet. Däremot pågår utredningsarbete som avser fördelningen av arbetsuppgifter och ansvar mellan lokala, regionala och centrala myndigheter, den s.k. ansvarsutredningen som väntas komma med sitt slutbetänkande under våren 2007.

Det vore, menar jag, högst rimligt att i samband med den också pågående grundlagsöversynen ägna viss uppmärksamhet åt förvaltningens ställning i ett konstitutionellt perspektiv. Den svenska förvaltningsmodellen är ifrågasatt, och behöver förtydligas. Det rättsliga ansvaret för offentligt verksamma behöver ses över och rätten till god förvaltning bör komma till uttryck som en övergripande princip. Bland annat med tanke på utvecklingen inom EU är det också rimligt att en sådan princip kommer till uttryck i konstitutionen.

Pedagogiskt bör man vid en revidering av regeringsformen, som många redan påpekat, skilja mellan domstolar och förvaltning i skilda kapitel om organisationen. Däremot bör medborgarnas rätt till rättsskydd, processuella rättigheter och objektivitet, likabehandling och rätt till god förvaltning slås fast i ett kapitel om medborgerliga och mänskliga rättigheter. Rätten till domstolsprövning är central i en rättsstat. Men det är lika centralt att den behandling som medborgarna får av förvaltningen är konstitutionellt skyddad. Den svenska författningen lyfter fram principen om saklighet och opartiskhet och likabehandling liksom offentlighetsprincipen men saknar ett understrykande av andra rättsskyddsprinciper.

Man kan också överväga att skärpa garantierna för att offentlig förvaltning som överlämnas till enskilda utanför myndighetsorganisationen försiggår i rättsligt acceptabla former. Även på denna punkt har den finska grundlagen gått ett steg längre än vår egen regeringsform. Man har i Finland uppmärksammat tendenserna att privatisera delar av förvaltningen och gjort en markering av vilka överväganden som måste göras i samband med att förvaltningsuppgifter lämnas över till andra än myndigheter. I 124 § finns en särskild regel om det. Den svenska regeringsformen har en motsvarande regel i RF 11:6 st. 3 som anger att förvaltningsuppgifter får överföras till enskilda eller kommun, men om uppgifterna innefattar myndighetsutövning krävs stöd av lag för överföringen. Den finska regleringen går nu längre och anger att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt endast får skötas av myndigheter. Här avses olika former av tvång eller ingrepp mot enskilda, t.ex. kriminalvård. När det gäller andra offentliga förvaltningsuppgifter krävs lagstöd för ett överlämnande men det inskräps också att det får göras endast om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften och det inte äventyrar de grundlägg-

gande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Jag noterar också att man i den finska förvaltningslagen anger att lagen gäller för alla som utför offentliga förvaltningsuppgifter, alltså inte bara som den svenska, för förvaltningsmyndigheterna. Det här är ett exempel på att man flyttat fram positionerna i rättsskyddet i den finska offentliga förvaltningen.

Sverige har i samband med arbetet med EU:s nya grundlag drivit frågan om en förvaltningslag för EU:s institutioner. Samtidigt har vi vår egen förvaltningslag från 1971 som förnyades 1986. Om vi jämför oss med Finland får vi konstatera att det är dags för en översyn, gärna med utgångspunkt från ett nytt grundlagsstadgande om god förvaltning. I samband med en översyn av lagen borde man också överväga om centrala bestämmelser i verksförordningen skulle införas i lagstiftningen.

Svensk allmän förvaltningsrätt har länge fokuserat mer på förvaltningsförfarandet och de formella reglerna och mindre på frågor kring det materiella beslutsfattandet. Gränserna för hur skönsmässiga befogenheter får användas, om berättigade förväntningar, proportionalitet, ändamålsbundenhet borde bli föremål för fler rättsvetenskapliga studier i framtiden. På så sätt skulle samspelet mellan lagstiftning, praxis och doktrin på det förvaltningsrättsliga området stärkas och möjligheterna att uppfylla kraven på god förvaltning förbättras.

7 Utopin om god förvaltning

Eftersom den offentliga förvaltningen i Sverige, statlig, regional och kommunal, är omfattande och inverkar på våra liv i alla dess aspekter: födelse, död, hälsa, utbildning och arbetsliv, är regleringen av förvaltningens arbete och principerna för god förvaltning av stor betydelse för välfärd och rättssäkerhet. Det kan också ha en pedagogisk betydelse att använda ett begrepp som god förvaltning och låta det konkretiseras på olika nivåer i lagstiftningen.

Den goda förvaltningen måste alltid vara vårt ideal: ett skydd mot den starka staten och ett skydd för den enskildes rättigheter i samhället i vid mening, inte bara frihet från statsingripanden utan också rätten till goda levnadsförhållanden. Samtidigt kommer den goda förvaltningen alltid i någon mening vara en utopi med brister i praktiken. Även om vi har omfattande lagstiftning, starka rättsskyddsgarantier och effektiv tillsyn, finns hela tiden risk för underlåtenhet, maktmissbruk, utnyttjande av systemet och korruption. Kodifieringen av de förvaltningsrättsliga grund-

läggande principerna för god förvaltning både i Sverige och i de internationella sammanhangen måste följas av ett arbete med att stärka eller skapa en rättslig kultur, där både medborgare och anställda i förvaltningen är tydliga och konsekventa i sitt avståndstagande från mutor och bestickning.

Litteratur m.m.

Böcker och artiklar

- Bohlin, Alf, och Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, Norstedts Juridik, Stockholm 2004.
- Fortsakis, Theodore, *Principles Governing Good Administration*, European Public Law, Volume 11, Issue 2, s. 207 ff.
- Kranenborg, H.R., *Is it Time to Revise the European Regulation on Public Access to Documents?*, European Public Law, Volume 12, Issue 2, s. 251 ff.
- Marcusson, Lena, *Vem är broder Jacob? Ad studium et ad laborem incitavit Elsa Eschelsson*. Juridiska fakulteten i Uppsala årsbok argång 7, Iustus förlag, 1997, s. 267–292.
- Mäenpää, Olli, *Grunderna för god förvaltning*, Helsingfors 2004.
- Niemivuo, Matti, *Festboken till Teuvo Pohjolainen*. Euroopan neuvosto ja hallinnon kehittäminen. Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10 2005. Joensuu 2005. Återgivande av Good Administration and the Council of Europe, opublicerat seminariematerial.
- Niemivuo, Matti, *Synpunkter på avgörande av förvaltningsärenden enligt finsk förvaltningsrätt*. Opublicerat anförande vid Bordisk Administrativt Förbunds 3. års konferens 24 augusti 2006 i Köpenhamn.
- Ragnemalm, Hans, *Är den europeiska förvaltningsrätten bättre än vår?* Hans Ragnemalm och Mats Melin: EG-domstolen inifrån. Uppsatser om och kring rättskipningen inom EU. Jure förlag, Stockholm 2006, s. 149–160.
- Reichel, Jane, *God förvaltning i EU och i Sverige*, akad. avh., Jure förlag, Stockholm 2006.
- Söderman, Jacob, *The citizen, the administration and community law*. Anförande vid 1998 års FIDE Congress i Stockholm.

Rapporter och offentligt tryck

Charter of Fundamental Rights of the European Union, Nice 2000.

COM(2005)12 Green paper: European Transparency Partnership for European Renewals.

Council of Europe publishing, 1996: The administration and you. A handbook.

Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities.

SIGMA Papers: No 27: European principles for Public Administration.

SOU 1997:57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande.

Statskontoret 2005:4. Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, <http://www.statskontoret.se>.

