

Fredrik Sterzel

Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering

Ett projekt för god förvaltning

1 Inledning

Ett viktigt redskap för att åstadkomma god förvaltning är i den demokratiska rättsstaten naturligtvis lagstiftning.¹ Ett av huvudproblemen i de flesta stater är idag att förvaltningsapparaten inte bara har ökat kraftigt i omfång utan också har splittrats i ett otal organ och funktioner, med var sitt revir som ofta bevakas noga. Därför är *allmän* lagstiftning, med generella regler för såvitt möjligt hela förvaltningen, av särskilt intresse. Möjligheterna att åstadkomma enhetlighet är begränsade i praktiken, men problemen är också lätta att överdriva. Betydelsen för upprätthållande av god förvaltning motiverar att lagstiftaren bemödar sig om att ta till vara vad som står att vinna. Det innebär att den allmänna förvaltningsrättens kodifiering är en fråga av vikt. Detta ger bakgrunden till denna uppsats.

Första instans, beslutsmyndigheterna, sätts i fokus. Även om det är viktigt att beslut kan överklagas och omprövas, är det ett grundläggande krav att besluten normalt blir rätt från början och att ärendehandläggningen uppfyller bestämda kvalitetskrav. Man skall kunna men inte behöva klaga sig till sin rätt. Överhuvudtaget måste de allmänna principer som vägleder myndigheternas arbete vara tillgängliga och begripliga för de enskilda. Detta leder till att förvaltningslagen kommer att stå i centrum

¹ Sedan uppsatsen lämnats till tryckning utkom Jane Reichels avhandling *God förvaltning i EU och i Sverige*. Jag har inte kunnat beakta den. Jag hänvisar främst till avsnitten 4.3 och 8.3.2 samt noterar, att ingenting i min diskussion torde strida mot den gemenskapsrättsliga principen om god förvaltning.

för min diskussion. Jag engagerade mig tidigare starkt för att få till stånd en fylligare lag, en ökad kodifiering av den allmänna förvaltningsrätten främst på förfarandeområdet, men lade frågan på hyllan för tjugo år sedan.² Ett särskilt syfte har nu varit att pröva i vilken utsträckning mina gamla tankar alltjämt har bärkraft. Jag har kommit fram till att diskussionen idag bör följa delvis nya linjer³ men att själva huvudsyftet snarast är mera angeläget idag än tidigare. Eftersom det är mina egna bedömningar som redovisas skrivs texten i jag-form.

2 Utredningar och reformer under drygt sextio år

Bakgrundsfakta rymmer få nyheter för de flesta men den röda tråden i framställningen kräver att jag erinrar om de viktigaste. Min utgångspunkt tar jag i början av 1940-talet. Regeringsrätten var då nästan enda förvaltningsdomstol. Kamrarrätten i Stockholm var väsentligen en skattedomstol. Rättskipningen i första instans låg främst hos länsstyrelserna och de centrala verken. Någon förfarandelagstiftning fanns inte utom på speciella områden, främst taxeringsprocessen. Den gamla rättegångsbalken tillämpades analogivis i förvaltningsmålen. Riksdagen begärde 1942, med anledning av en motion (I:141) med Nils Herlitz som första namn, ”en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå enskild rätt”. Initiativet ledde till en förberedande utredning av Herlitz med betänkandet (SOU 1946:69) Förvaltningsförfarandet.

Det egentliga reformarbetet började 1949 med Besvärssakkunniga. De tillsattes som ett led i regeringens åtgärder med anledning av den tidens byråkratidebatt. Direktiven underströk att det inte bara gällde hur förfarandet skulle bättre svara mot rättssäkerhetens krav utan också hur det

² Jag hänvisar till de två betänkandena av Förvaltningsrättsutredningen (1981 och 1983, se nedan) och till två av mina äldre skrifter: Medborgaren och förvaltningen (Rättsskiftet 1984) och Lagstiftning om förvaltningsförfarandet (Förvaltningsrättslig tidskrift 1984).

³ Anknytningen till temat god förvaltning är fruktbar för denna diskussion. Nytt är t.ex. att förvaltningens fragmentering ger enhetliga regler ett egenvärde och att perspektivet bör vidgas från enbart en bättre förfarandelagstiftning för första instans till kodifiering av den allmänna förvaltningsrätten.

kunde göras smidigare och effektivare. Utredningsarbetet blev det mest omfattande som förekommit på förvaltningsrättens område. Tanken var att på sikt behandla både första instans och besvärinstans men börja med besvärsinstitutet. Efter ett principbetänkande (SOU 1955:19) fick de sakkunniga tilläggsdirektiv om att redan i den närmaste etappen överväga vissa regler för första instans. De lade fram slutbetänkandet (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet. Lagförslaget hade 20 kapitel med totalt 155 paragrafer. Det skulle finnas två grundläggande förfarandelagar, rättegångsbalken för de allmänna domstolarna och den föreslagna lagen för förvaltningens myndigheter och domstolar. Syftet skulle främst vara att stärka rättssäkerheten. Undantag från lagen skulle kunna beslutas med riksdagens medverkan.

Vid den tiden hade intresset redan kommit att riktas åt annat håll, en domstolsreform. Den särskilda kommitté som tillsattes 1962 slutförde sitt arbete med betänkandet (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning. Den föreslog förändringar som vi i stort sett känner igen än idag: Regeringsrätten omvandlad till prejudikatinstans med lika stränga dispensregler som HD samt regionala kammarrätter. Vid denna tid hade några nya domstolar tillkommit i ATP-reformens kölvatten, Försäkringsöverdomstolen och försäkringsrätterna.

De båda betänkandena ledde till 1971 års förvaltningsrättsreform. Regeringsrätten omvandlades enligt kommitténs förslag, en kammarrätt inrättades i Göteborg,⁴ en förvaltningsprocesslag och en förvaltningslag antogs. I fråga om dömandet i första instans hade länsstyrelse-reformen 1970 medfört, att till varje länsstyrelse hade knutits en länsrätt och en länsskatterätt; några år senare tillkom en fastighetstaxeringsrätt. Dessa domstolar och de centrala myndigheterna utgjorde i huvudsak första instans i besvärsförfarandet.

Remissyttrandena hade visat en utbredd uppfattning att Besvärssakkunniga hade skjutit över målet. En annan uppläggning valdes vid departementsbehandlingen. I stället för en enda förfarandelag blev det två, och den arbetsgrupp som tog hand om första instans (SOU 1968:27) deklarerade grundsynen, att man borde begränsa sig till att kort och kärnfullt pränta in de verkligt betydelsefulla grundsatserna för förfarandet. Sedan erfarenhet vunnits om tillämpningen av en kort lag – förslaget hade 25 paragrafer – kunde man överväga att bygga ut den med ytterligare regler. I propositionen bantades förslaget ned till endast 20 paragrafer.

⁴ Regionala kammarrätter inrättades inom kort i Sundsvall och Jönköping.

Två punkter i 1971 års beslut blev föremål för fortsatt diskussion. Domstolsreformen hade alltså genomförts uppifrån och ned i stället för nedifrån och upp som vanligen anses bäst. Frågan om att fullborda den med en administrativ tingsrätt som första instans reste sig själv. Den blev emellertid hopkopplad med den politiskt infekterade frågan om länsstyrelsernas framtid. Vid den tiden hade de borgerliga partierna uttalat sig för s.k. länsdemokrati: Landstingen skulle överta åtskilliga av länsstyrelsernas uppgifter. Detta motsatte sig socialdemokraterna.⁵ Den andra punkten gällde första instans. Även många som kritiserat Besvärssakkunnigas lagförslag ansåg att det hade kommit ut för litet av det omfattande utredningsarbetet.⁶

Reformarbetet återupptogs efter regeringsskiftet 1976.⁷ Att domstolsfrågan skulle utredas var bestämt redan tidigare, men det avsågs ske förutsättningslöst. Den kommitté som tillsattes 1977 fick i stället direktiv som klart pekade på fristående länsdomstolar, och det blev också vad som föreslogs av kommittén.⁸ Betänkandet (SOU 1977:80) lades till grund för beslut av riksdagen 1978 och 1979. Kommittén fortsatte därefter med frågan om länsrätternas målområde. Där förelåg en politisk läsning vid denna tid på grund av de farhågor för länsstyrelsernas framtid som jag antydde nyss. De första länsrätterna blev därför främst skattedomstolar.⁹

Frågan om en bättre förvaltningslag drogs först genom 1976 års byråkratiutredning. Man återknöt alltså till den ursprungliga utgångspunkten. En ny kommitté tillsattes 1978, Förvaltningsrättsutredningen (FRU). Justitieminister Sven Romanus direktiv betonade starkt att även andra

⁵ Länsdemokrati frågan hade 1964 kopplats samman med författningsfrågan vilket trasslade till den fortsatta handläggningen, se SOU 1965:54 Författningsfrågan och det kommunala sambandet.

⁶ Jag var själv dåvarande JK Sten Rudholm behjälplig med hans remissyttrande. Hans inställning kan sammanfattas så, nära anslutande till hans ord vid arbetets början: De sakkunniga har gått alldeles för långt, förslaget är ogenomförbart, men det ligger något viktigt och bra i detta som det är vår uppgift att försöka rädda. JK föreslog i enlighet härmed en förfarandelag för första instans, som visserligen var kraftigt nedbantad i förhållande till de sakkunnigas förslag men långtifrån så snöpt som senare blev fallet. De värderingar som Sten Rudholm ingav mig har jag i stort sett hållit fast vid.

⁷ Jag var 1976–79 statssekreterare i kommundepartementet dit bl.a. länsstyrelsefrågorna inkl. länsdomstolarna hörde. Även arbetet med anledning av den nya byråkratidebatten förlades dit.

⁸ Jag var själv ordförande under den första etappen, då domstolsfrågan behandlades.

⁹ Den näst största målgruppen blev körkortsmål. Åtskilliga mål gick direkt till kammarrätt.

synpunkter måste beaktas än de traditionella rättssäkerhetssynpunkterna. Kommittén, som jag själv ledde, avgav först ett principbetänkande (SOU 1981:46). FRU hade två särskilda skötebarn. Vi ville införa bestämmelser som betonade effektivitet och service mot medborgarna, även om det blev mest målsättningsstadganden, ”snömos” enligt mera utpräglade formaljurister. Vidare ville FRU förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ned mot första instans, efter den starka fixering vid överklagande som dittills hade präglat allt arbete och som kom till tydligt uttryck i den minimala förvaltningslagen. Båda synpunkterna underströks särskilt i de nya direktiv som gavs efter regeringsskiftet 1982.¹⁰

Kommittén avslutade sitt arbete med betänkandet (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag. Lagförslaget omfattade 37 paragrafer. När det kom till proposition blev detta förslag rumphugget, liksom på sin tid arbetsgruppsförslaget. De i huvudsak oförbindande bestämmelserna av målsättningskaraktär¹¹ blev kvar men av den juridiska substansen skalades åtskilligt bort.¹² En ny förvaltningslag kom dock till stånd (1986:223).

Under de följande tjugo åren har en rad större och mindre reformer genomförts. Detta är välkända saker varför jag begränsar mig till en kort sammanfattning av huvudpunkterna. Länsrätternas målområde har kraftigt utvidgats; attityden är en helt annan än när jag arbetade med frågorna. Tankarna om länsdemokrati skrämmar ingen längre, i stället diskuteras landstingens avskaffande. Länsstyrelserna har av andra skäl förlorat stora uppgifter, främst hela skatteförvaltningen. Genom flera reformer i mitten av 1990-talet har en treinstansordning genomförts i förvaltningsprocessen enligt mönstret i den allmänna processen, och väsentliga steg har tagits mot tvåpartsprocess. Försäkringsdomstolarna har avskaffats och uppgifterna övertagits av de allmänna förvaltningsdomstolarna.¹³ Rättsprövning av främst regeringsbeslut infördes 1988 för att tillgodose Europadomstolen i Strasbourg, och en lagregel har införts om att överklagande in dubio

¹⁰ Det har aldrig förekommit några politiska motsättningar i den här frågan. Synsättet har varit detsamma oavsett regering. De mera ambitiösa förslagen har emellertid torpederats vid den vidare beredningen i Justitiedepartementet.

¹¹ De har dock inte helt saknat juridisk betydelse, se t.ex. RÅ 2006 not 70: Försutten tid återställdes med hänvisning till 4 § förvaltningslagen.

¹² Prop. 1985/86:80. Lagstiftningsärendet visar klart motsatta uppfattningar om värdet av en förvaltningslag: Kommittén företrädde en positiv, departementet en negativ hållning. Jag avstår från att utveckla min kritiska syn på produkten.

¹³ Enda specialdomstol på förvaltningssidan är idag patentöverdomstolen. När nya domstolar inrättats på miljöområdet, har de lagts på den allmänna sidan.

sker till förvaltningsdomstol. EG-rättens tillkomst är den viktigaste händelsen under senare år. Allmänna tendenser som i huvudsak inte är en följd av medvetna reformer är bl.a. utbredningen av ramlagstekniken, tillkomsten av en djungel av författningar på myndighetsnivå, det kraftigt ökade antalet författningsändringar samt långa handläggningstider och stigande processkostnader.

3 Förvaltningslagstiftning och god förvaltning

Min avsikt är inte att upprepa den gamla diskussionen utan att föra ett aktuellt resonemang med utgångspunkt i begreppet god förvaltning.¹⁴ Jag börjar med att notera två iakttagelser som man omedelbart gör vid en återblick på de gångna årens reformarbete.

3.1 Två iakttagelser

För det första är det iögonenfallande hur intresset under sextio år har fokuserats på överklagande, medan första instans har kommit i bakgrunden. Nils Herlitz' betänkande 1946 behandlade visserligen även första instans, men rekommendationen var att till en början koncentrera arbetet på besvärsinstitutet. Redan namnet Besvärssakkunniga anger var tyngdpunkten var förlagd. När regeringen i tilläggsdirektiv 1958 mycket modest ålade de sakkunniga att överväga om det var möjligt att i någon utsträckning tillmötesgå önskemålen om vissa regler även för första instans, avgick Herlitz som ordförande. De sakkunnigas slutbetänkande präglades också av ett processuellt tänkande. Att första instans sköts åt sidan vid departementsbehandlingen går väl in i bilden. Det är bara FRU som avviker från mönstret.

För det andra är det slående att man knappast beaktade regeringarnas uttalanden i direktiven 1949 och 1958 att utredningsarbetet skulle ses som ett led i strävandena att göra förvaltningen effektivare. Besvärssakkunnigas lagförslag möttes av berättigad kritik för att leda till formalism och byråkrati. Arbetsgruppens förslag innebar att pendeln fick svänga lika starkt åt motsatt håll: Förvaltningslagen sågs inte som verktyg för att *motverka* byråkrati utan grundtanken var att det ringa omfånget skulle garantera mot *ökad* byråkrati. Till ”de verkligt betydelsefulla grundsatserna för förvaltningsförfarandet” – för att citera arbetsgruppen – hänfördes ingen-

¹⁴ Märk om Jane Reichels avhandling not 1.

ting som ligger i begreppet ”service mot allmänheten”, inte ens myndigheternas utredningsskyldighet enligt officialprincipen. FRU medförde en nödvändig komplettering.

Ingendera av dessa båda iakttagelser är godtagbar vid en diskussion med utgångspunkt från kraven på god förvaltning. En sådan diskussion avser ju främst första instans och måste ta upp breda förvaltningspolitiska synpunkter. Ingen tvekan råder om att man hade kunnat nå längre i fråga om enhetliga grundregler för första instans om intresse hade funnits. Svårigheterna har alltid överdrivits och nackdelarna med bristande enhetlighet – liksom överhuvudtaget med en stark splittring mellan myndigheterna – har alltid underskattats. Lagstiftning som redskap för förvaltningspolitiken har knappast alls övervägts annat än i utredningsdirektiv.

3.2 Förvaltningsdomstolarna ur bilden

Eftersom jag inte tänker diskutera förvaltningsdomstolarna, skall jag redan här föra dem åt sidan med några korta kommentarer. Det är uppenbart att domstolsprövningen har fått sitt genom den utbyggnad som skett. Europakonventionens krav på möjlighet till domstolsprövning av *civil rights* har tillgodosetts. Vad man kan önska idag är lagregler som ”översätter” kravet till svensk lag. Liknande gäller möjligheterna att föra talan på EG-rättslig grund, t.ex. för en konkurrent att överklaga beslut som hävdas innebära otillåtet statsstöd. Rättsläget är idag oklart, och detta leder till onödiga överväganden och ogrundade överklaganden.

Man kan idag anlägga andra synpunkter på förvaltningsdomstolarna än tidigare. Man kan fråga sig om inte målområdet har blivit alltför brett. Överförandet av Utlänningsnämndens ärenden till domstol väckte t.ex. en rätt bred kritik från juristhåll.¹⁵ En grundläggande fråga är också om det är alldeles lyckat med en treinstansordning. På denna punkt får jag ompröva egna tidigare ställningstaganden.¹⁶ Två från både effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt allvarliga brister i dagens system är att hand-

¹⁵ Jag går här förbi den diskussionen med endast en synpunkt. Jag har ofta tyckt att man överskattar den organisatoriska förändringen från myndighet till domstol. Varför skulle samma lag tillämpas annorlunda av ett nytt (tjänstemanna)organ? Detsamma gäller för övrigt frågan om inrättande av en författningsdomstol.

¹⁶ Det är naturligtvis orealistiskt att idag förordna en tvåinstansordning, men jag vill ändå uttrycka en viss sympati för en sådan, i princip den finska modellen. Överhuvudtaget tror jag att man har alltför mycket sneglat på de allmänna domstolarna. I konsekvens härmed är jag emot tanken att slå ihop de båda organisationerna.

läggningstiderna har blivit alltför långa och att processkostnaderna tenderar att stiga.¹⁷ Det gäller särskilt skattemål och EG-rättsligt influerade mål. Ännu en fråga gäller rättsmedlens effektivitet. Även här kommer de två nämnda målkategorierna främst i synfältet. Jag har mött frågan särskilt på det EG-rättsliga fältet. Myndigheternas beslut i första instans träder ofta i tillämpning omedelbart, och överklaganden sker i ett underläge när beslutsmyndigheten hänvisar till att det gäller att genomföra EU-direktiv.¹⁸ Ibland kan man fråga sig om domstolsförfarandet ger ett skäligt utbyte.¹⁹ Processerna kan gälla mycket stora värden och kräva både lång tid och stora kostnader. Det kan rentav hända att det inte är möjligt att uppehålla förfarandet längre genom att fullfölja till högre instans.²⁰

3.3 God förvaltning: krav och problem

Jag övergår till att försöka sätta in frågorna i perspektivet god förvaltning och ställer först frågan: Vilka krav bör man ställa på förvaltningen som den allmänna förvaltningsrätten bör tillgodose? Svaret kan naturligtvis varieras i hög grad. För egen del vill jag precisera två punkter, som tar upp skillnaden mellan första instans och överklagandeinstanser:

1. Förvaltningen skall i första instans vara lättillgänglig för de enskilda, och dess beslut skall vara förutsebara och även i övrigt uppfylla rimliga krav på rättsäkerhet för de enskilda.
2. De enskilda skall ha rätt till överprövning av alla beslut i första instans som har påtagliga verkningar för dem, och den skall ske genom domstol om saken gäller en *civil right*.

¹⁷ Förvaltningsförfarandet bygger ju av gammalt på tanken att det skall vara billigt, främst genom officialprincipen. Särskilt sedan ett större mått av tvåpartsprocess införts kan det bli nödvändigt att mera beakta kostnadsaspekten. En ordning där "vanliga medborgare" utan större resurser inte kan ta till vara sin rätt kan inte godtas.

¹⁸ På skatteområdet kan det hända att man kommer fram i Regeringsrätten först efter många år, med ett mål som kanske drar upp väsentliga principfrågor om en ännu äldre taxering enligt lagregler som ändrats för länge sedan. Man kan inte undgå att fundera över i vad mån avgörandet påverkas av de rent praktiska konsekvenserna av bifall till överklagandet. Iakttagelsen gäller inte bara skattemål, men de är speciella genom att utgången kan i värsta fall beröra miljontals taxeringar som skett enligt de omtvistade reglerna.

¹⁹ Det är värt att notera att det f.n. övervägs att inrätta en specialinstans för telekommalen i stället för länsrätt och kammarrätt, se not 33.

²⁰ Ett typexempel på detta är mobilmålet som tas upp i det följande.

Det senare ledet i punkt 2 syns mig naturligt att ta med av hänsyn till Europakonventionen. Det är dock viktigt att betona, att det inte bara gäller ärenden som rör enskild rätt. En fokusering på sådana frågor har följt med alltsedan 1942 års riksdagsmotion, fastän utredningsdirektiven velat vidga perspektivet. Kraven på god förvaltning kan inte begränsas till det som i trängre mening berör enskild rätt. Det är inte bara kraven på effektivitet som också måste beaktas. Med förvaltningens ständigt ökande omfattning har även kontakterna med allmänheten – enskilda och företag – fått stor betydelse. Detta vill jag beakta genom ordet lättillgänglig.

Det centrala i detta sammanhang är punkt 1; från punkt 2 bortser jag i huvudsak i det följande. Man kan invända mot min formulering att ”lättillgänglig” anknyter mindre till den allmänna förvaltningsrätten än till organisationsfrågor.²¹ Jag lägger emellertid in mera i ordet: främst krav på att ärendehandläggning och beslutsfattande skall ske enligt principer som gör att enskilda kan på egen hand, utan ombud, vara parter och följa vad som händer i deras ärenden. Med ”förutsebara” beslut vill jag ta fram det mest centrala i rättssäkerhetskravet. Jag avvisar synen att rättssäkerheten främst skall tillgodoses genom överklagande. Korrekta beslut skall ges i första instans, och de skall vara begripliga för parterna.²² I den demokratiska rättsstaten måste de enskildas – personers och företags – behov och intressen ställs i fokus. Det är endast därigenom som man fångar in de stora problemen idag: förvaltningens oerhörda ansvällning, starka upp-splittring och alltmer uttalade egenintressen som ofta står i motsättning till de enskilda intressena i de konkreta beslutsärendena.

För att inte framställningen skall uppfattas som anpassad till mina egna problemformuleringar, har jag sökt efter någon problemformulering, som kan göra anspråk på att vara objektiv eller åtminstone någorlunda allmänt omfattad. Jag har tyckt mig finna något sådant hos Förvaltningspolitiska kommissionen med betänkandet (SOU 1997:57) I medborgarnas tjänst, En samlad förvaltningspolitik för staten. Kommissionens sammansättning gav den tillräcklig både politisk och vetenskaplig förankring enligt min bedömning. Som sina huvudsakliga iakttagelser²³ pekade den på tre problemområden: förvaltningens styrbarhet, förvaltningens fragmentering och förvaltningens internationalisering. Kommissionen menade att

²¹ Även förvaltningens organisation brukar dock räknas till förvaltningsrätten.

²² Under arbetet i FRU togs uppseendeväckande uppgifter fram om människors bristande förmåga att på egen hand överklaga beslut. Jag har inte undersökt aktuell statistik.

²³ Kommissionens egen rubrik över första kapitlet, s. 21–29.

insatser på dessa tre områden är det viktigaste som för närvarande kan göras för att förbättra den svenska förvaltningens kvalitet. Jag kan instämma med ett tillägg som jag strax kommer till.

Styrbarheten har diskuterats under bortåt trettio år. Alla politiska partier är ense om själva problemen.²⁴ Från demokratisk synpunkt är det onekligen åtminstone tivelaktigt om myndigheterna driver egen politik, vilket har blivit ett vanligt klagomål.²⁵ Detta faller dock i huvudsak utanför diskussionen här. Det centrala är om det uppkommer en motsättning mellan denna ”politik” och de enskildas intressen. Det är här jag vill göra ett tillägg till kommissionens resonemang. Problemen med styrbarheten är bl.a. en konsekvens av den *maktförskjutning* från riksdag och regering till myndigheterna som är ett av de viktigaste inslagen i den moderna utvecklingen.²⁶ Myndigheternas ökande makt och styrka är av största betydelse som bakgrund till en diskussion om de enskilda och förvaltningen. I själva verket ligger här ett viktigt skäl för utbyggnaden av förvaltningsdomstolar, fastän det sällan åberopas: Överprövningen av beslut som fattas inom den mäktiga myndighetsorganisationen skall förläggas utanför denna. Myndigheterna skall ses som parter men inte vara överprövningsinstanser.

Viktigast i detta sammanhang är förvaltningens *fragmentering*, med kommissionens egna ord ”brist på sammanhang mellan den statliga förvaltningens olika delar, tendens till splittring, oförmåga att se till de gemensamma, överordnade målen”. I huvudsak diskuterade kommissionen ämnet från statens synpunkt, helt naturligt då uppdraget gällde statens

²⁴ Frågan togs första gången upp på allvar av Förvaltningsutredningen, ledd av Daniel Tarschys, i betänkandet (SOU 1983:39) Politisk styrning – administrativ självständighet. Det kan synas märkligt att politikerna i riksdag och regering inte under alla dessa år lyckats ta till vara sina maktintressen genom konkreta åtgärder.

²⁵ Att jag inte använder starkare ord beror, förutom på medvetande om regeringens bristande aktivitet (not 24), på att myndigheterna ju alltid har något slags uppdrag att fullgöra. En myndighet kan hävda att den både får och bör verka så effektivt som möjligt för sitt uppdrag till dess det uttryckligen blivit annorlunda formulerat, helst med stöd av en ny riksdagsmajoritet. Jag vill inte här ge mig in i denna diskussion. Det senaste (kritiska) inlägget är av Tommy Möller i antologin *Makt, Om Sveriges demokratiska underskott* (Timbro 2006).

²⁶ Eftersom denna tendens är allmänt erkänd utvecklar jag inte orsakerna närmare. Jag påpekar endast, eftersom det har betydelse som bakgrund för min diskussion, att ramlagarna har haft stor betydelse genom att i praktiken överföra makt från riksdagen till regeringen och vidare till myndigheterna, och att de tusentals myndighetsförfattningarna är ett av flera resultat av ramlagstekniken.

förvaltningspolitik.²⁷ Även konsekvenserna för de enskilda – som står i centrum här – berördes dock, bl.a. med anknytning till ESO²⁸ varifrån detta citat är hämtat:

”En allvarlig iakttagelse är att det är oklart om en enskild människas problem hör till den ena eller andra förvaltningen. Människor med komplexa problem ’faller mellan stolarna’ eller bollas mellan myndigheterna.”

Ett speciellt problem som påpekas gäller de alltmer omfattande och disparata myndighetsreglerna som har kommit att utgöra en för de enskilda viktig utfyllnad av lagstiftningen.²⁹

I fråga om *internationaliseringen* har jag ingenting att tillägga. Det är uppenbart att detta är en viktig tendens som knappast har mött tidigare. Förvaltningen har hittills i huvudsak uppfattats som en nationell angelägenhet.

3.4 Enhetlighet och kodifiering har egenvärde

Vilka slutsatser kan man dra av det anförda? En syns mig ligga i öppen dag: Om man vill i de enskildas intresse göra något åt förvaltningens fragmentering, är sådan generell lagstiftning som diskuteras här ett naturligt redskap bland flera. Standardargumentationen, att förhållandena växlar så starkt att enhetliga lagregler inte är möjliga i större utsträckning, är ett typiskt uttryck för själva företeelsen fragmentering. Den kan inte utan vidare godtas. Riktigare är att säga att det givetvis finns gränser för vilken enhetlighet som kan åstadkommas men att det har *ett egenvärde* att eftersträva enhetlighet i sådana fundamentala hänseenden som det nu gäller. Att införa enhetliga regler skulle samtidigt innebära en styrning av förvaltningen, låt vara på ett område med ”låg profil”. Den undfallenhet

²⁷ Kommissionen använde rätt starka ord: ”Förvaltningen är utsatt för många splittrande och centrifugala krafter. ... Den samlade effekten är att det inre sammanhanget i statens verksamhet äventyras. ... Många iakttagelser tyder på att vi idag har mindre av en gemensam svensk förvaltningskultur än för några decennier sedan.” Osv. Beskrivningen går väl ihop med mina erfarenheter från arbetet med förvaltningslagstiftning.

²⁸ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) tillkom 1981 som en självständig ”tankesmedja” under Finansdepartementet. Innan den avvecklades 2003 hann den publicera över 190 rapporter i skilda ämnen och tillvann sig betydande respekt för hög kvalitet.

²⁹ Här hänvisar kommissionen till en rapport som jag själv har skrivit. Se även min bok *Författning i utveckling* (1998), kapitlet *Myndighetsregler*.

som har brukat visas gentemot myndigheternas önskan att få arbeta fritt, med så få generella handläggningsregler som möjligt, är ett exempel på statsmakternas bristande ambition att styra myndigheterna. Man kan också ställa frågan: Varför skall just den allmänna förvaltningsrätten förbli okodifierad? Det är inte svårt att hitta jämförelser från andra rättsområden, t.ex. skadeståndsrätten.

Från utgångspunkten att en god förvaltning skall vara lättillgänglig för de enskilda är det svårt att komma ifrån, att dagens ordning i vårt land är styrd av ett myndighetsperspektiv, inte av ett medborgarperspektiv. Att en rad av den allmänna förvaltningsrättens klassiska frågor inte har fått någon grundlösning i lag utan har överlämnats till myndigheternas praxis med ledning av oskrivna principer, uttalanden i rättslitteraturen (ofta divergerande) och i bästa fall vissa rättsfall, är till klar nackdel för den inte offentligrättsligt bildade enskilde. Min erfarenhet är dessutom att tillståndet idag är vanskligt även för många advokater som inte är vana vid förvaltningsrätt. Det är därför ägnat att driva upp processkostnaderna. Om dagsläget verkligen befrämjar effektivitet inom förvaltningen – ett slags *conventional wisdom* – är i vart fall högst tvivelaktigt. För egen del hävdar jag att förvaltningens fragmentering medför effektivitetsförluster och att en ökad kodifiering av den allmänna förvaltningsrätten skulle stärka både effektiviteten och de enskildas rättssäkerhet. Det är också svårt att tro, att det skulle möta större svårigheter att kodifiera den allmänna förvaltningsrätten än t.ex. skadeståndsrätten.

3.5 Nya ärendetyper

De synpunkter jag hittills har utvecklat har rört sig mest på det principiella planet. Jag kan se även mera jordnära skäl för ett nytt arbete på den allmänna förvaltningsrättens område. Förvaltningens uppgifter och ärendetyper ändras med utvecklingen, inte minst de tekniska framstegen och den europeiska integrationen. Enligt min bedömning har det hänt så mycket under de senaste tjugo åren, att det räcker som skäl för att se över förvaltningslagen.³⁰

³⁰ IT har redan drivit fram en viss översyn av förvaltningslagen, se Ds 2001:25 och prop. 2002/03:62. Härtill Cecilia Magnusson Sjöberg i FT 2004 s. 285 ff med svar av Roger Petersson i FT 2005 s. 79 ff.

De små ärendena – jag underskattar vare sig deras betydelse eller deras svårighetsgrad i de enskilda fallen – förefaller ha kommit att dominera Regeringsrättens arbete på detta område. Det är bl.a. en konsekvens av att försäkringsdomstolarna avskaffats. I samma riktning lär det verka att utlänningsärendena nyligen har förts över till förvaltningsdomstolarna. Som redan utlännings- och socialförsäkringsmålen klargör är skillnaderna stora mellan olika kategorier av mål som vart för sig kan betecknas som ”litet”. Därav kan följa olika lösningar vid tillämpning av förvaltningslagen och andra till den allmänna förvaltningsrätten hörande regler. Någon rättspraxis föreligger emellertid inte som klargör detta.

Utvecklingen har också fört med sig nya ärenden av betydande storlek.³¹ Typexempel ger lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), tidigare telelagen. Det är fråga om ärenden av en ekonomisk tyngd och teknisk komplexitet som sällan förekommit tidigare. Hittills har inget mål prövats av Regeringsrätten men ett prövningstillstånd har nyligen meddelats.³² I detta läge – det pågår dessutom utredning³³ om att effektivisera beslutsprocessen enligt LEK – är det knappast meningsfullt att diskutera dessa ärenden närmare. Av betydande intresse för just de frågor som jag behandlar här är emellertid det mål som avgjordes genom dom 2001, alltså på telelagens tid, om tillstånd att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster i den s.k. tredje generationen. Jag tar det målet som ett belysande exempel på aktuella frågeställningar, trots att det stannade i länsrätten, och kallar det fortsättningsvis mobilmålet.

Förfarandet leddes av myndigheten (PTS) och fick enligt dess föreskrifter två faser: en kontrollstation och en s.k. skönhetstävling mellan dem som passerade nålsögat. Fyra tillstånd fördelades. Av tio sökande gick

³¹ Värdemässigt stora mål har tidigare uppkommit speciellt på plan- och miljöområdet i bred mening. Välkända typexempel är Klippan-målet (RÅ 1996 ref. 57) och det om Norra länken (RÅ 1997 ref. 18). De hamnade dock i en annan kategori än telekom-målen: Klippan-målet gällde t.ex. 12 miljoner kr.

³² Enligt meddelande i tidningarna den 1 augusti har Regeringsrätten gett Telia Sonera prövningstillstånd i ett mål om överklagande av ett beslut av PTS att tvinga företaget att sälja bredbandspaket med s.k. bitströmstillträde till andra internetoperatörer. Inhibition har samtidigt beslutats.

³³ Utredningen skall utvärdera beslutsprocessen och lämna ”förslag till åtgärder som, med beaktande av rättssäkerhetsaspekter och relevanta EG-direktiv, kan effektivisera processen”. Bl.a. skall övervägas om länsrätt och kammarrätt skall ersättas av en specialdomstol. Direktiven pekar bl.a. att överklaganden har ökat markant och syns vara väsentligt mera frekventa i vårt land än i övriga (”äldre”) medlemsstater i EU.

fem vidare till den andra fasen. De fyra samlade investeringslöften över-skred 100 miljarder kronor.³⁴ Ett enda beslut meddelades vilket överkla-gades. En rad frågor om förfarandet aktualiserades, bl.a. om det hade krävts två successiva beslut och om PTS hade iakttagit sina utrednings- och kommunikationsskyldigheter. Såvitt jag kan se är det ganska tydligt att handläggningsfel hade förekommit som i vanliga fall skulle leda till upp-hävande. Detta hade i detta fall fått allvarliga konsekvenser. Länsrätten kom fram till att ogilla överklagandet. I domen konstaterades att särskilda förfaranderegler borde ha getts med avvikelser från förvaltningslagen. Eftersom det inte hade skett blev lagen tillämplig, fastän dess regler inte var särskilt väl anpassade för ett sådant ärende. Prövningen, om PTS begått några fel, borde ske i belysning av detta.³⁵ Det var rent praktiskt inte möjligt att dra ytterligare ut på proceduren genom att gå vidare till högre instans.

Ärendet visar på ett drastiskt sätt hur förfarandefrågor kan misskötas i lagstiftningssammanhang även när stora värden står på spel. Jag dröjer inte nu vid de enskilda rättsfrågorna – några återkommer – utan begrän-sar mig till det principiella perspektivet. Jag konstaterar att statsmakterna kan genom lag sätta förvaltningslagen ur kraft för ett förfarande av denna dignitet; det kan klassas som rent kommersiellt. Det blir ett politiskt beslut som man kan gilla eller ogilla. Men att frågorna förbises eller medvetet lämnas obeaktade kan inte accepteras. Huruvida man, om så ändå har skett, skall hjälpa staten att sopa bristerna under mattan – göra det bästa

³⁴ Totalbeloppet kunde reduceras till uppskattningsvis 70 miljarder genom samarbete. Man kan jämföra med fastighetsskatten, som just nu spelar en viktig roll i pågående val-rörelse: Den ger staten 28 miljarder om året.

³⁵ I domen uttalades bl.a.: ”Det valda ansökningsförfarandet med skönhetsstävling har också lett till att ärendet (formellt ett ärende för varje sökandebolag) redan hos PTS har kommit att få karaktären av ett dispositivt tvistemål mellan de enskilda bolagen. Det är såvitt länsrätten har sig bekant unikt i svensk rätt att något sådant skall prövas av en ordi-när förvaltningsmyndighet utan att särskilda handläggningsregler givits i lag eller förord-ning. Man kan uttrycka saken så, att redan hos PTS utvecklades ärendet till en flerparts-process. Enligt länsrättens mening är förvaltningslagens regler över huvud taget inte särskilt väl anpassade för en sådan process. När länsrätten i följande avsnitt prövar om PTS utfor-mat förfarandet på ett lämpligt sätt och om PTS begått några fel i förfarandet i förhål-lande till förvaltningslagens föreskrifter, bör dessa frågor prövas i belysning av det nu anförda.” Märk att jag inte uttalar mig om annat än vad som borde ha följt av en strikt tillämpning av förvaltningslagen, alltså inte t.ex. om vad som var den mest ändamålsenliga lösningen.

möjliga av en dålig sak – kan man kanske ha olika meningar om.³⁶ För egen del anser jag att förvaltningslagen skall tillämpas strängt efter sitt innehåll. Ju krångligare ett ärende är, desto viktigare är det att hålla fast vid gällande regler. Och att den inställningen inte förlorar i tyngd genom att det rör sig om stora värden syns mig uppenbart. Att handläggningen av detta stora ärende inte ger exempel på god förvaltning borde det råda enighet om.

4 En bättre förvaltningslagstiftning

Redan då förvaltningslagen stiftades uttalades det att den kunde byggas ut efter vunnen erfarenhet. En etapp genomfördes av FRU. Tiden syns nu efter jämnt tjugo år vara inne för en ny etapp. Jag skall inte göra en fullständig genomgång av vad ett sådant projekt skulle innebära utan tar bara upp de grundläggande frågorna samt pekar på en del konkreta sakfrågor.

4.1 Några utgångspunkter

Först vill jag stryka under att förvaltningslagen inte behöver ses som en ren förfarandelag. Utredningsdirektiven 1949, 1958, 1978 och 1982 ville se lagen som ett instrument för att åstadkomma en bättre och effektivare förvaltning och motverka onödig byråkrati. Reglerna om ”service mot allmänheten”, som infördes efter FRU, har också sprängt ramen för en förfarandelag i trängre mening. Även andra allmänt förvaltningsrättsliga frågor bör kunna lösas inom förvaltningslagens ram oavsett om de kan

³⁶ För två motsatta synsätt står Lena Marcusson i ett rättsutlåtande i målet och Lars Bejstam i Festskrift till Hans Ragnemalm. Marcusson menar att det begåtts så allvarliga fel att beslutet måste rivas upp oavsett de praktiska konsekvenserna, medan Bejstam kommer fram till att det saknas formell grund för någon anmärkning mot PTS. Enligt min bedömning är det främst den principiella synen på förvaltningslagen och anknyttande frågor som skiljer de båda åt. Själv delar jag Marcussons syn. Hela ”det ordinarie maskineriet” ställdes till förfogande – förvaltningslagen och förvaltningsdomstolar i tre instanser – men förvaltningslagen krånglade man sig ifrån t.o.m. i en så central fråga som kommunikation, och eftersom det var i praktiken uteslutet att gå vidare till högre instans, blev länsrätt realiter ensam domstolsinstans i ett tekniskt komplicerat mål som rörde värden i mångmiljardklass! För att undvika missförstånd vill jag framhålla, att jag inte riktar någon kritik mot länsrätten som på kort tid skilde sig från målet på ett kvalificerat sätt (även om jag själv hade kommit till andra slutsatser).

betecknas som förfarandefrågor eller inte. Om man t.ex. skulle vilja göra en ansats att kodifiera vissa grundläggande principer, av typ proportionalitysprincipen, är förvaltningslagen en möjlig plats. I vart fall bör man enligt min uppfattning ställa sig avvisande till nya lagar på detta fält vid sidan av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

Vidare vill jag hålla fast vid att en förvaltningslag bör ha ett begränsat format. Ambitionsnivån bör enligt min mening ligga någonstans mellan den norska lagen (42 §§) och den finska (69 §§).³⁷ Jag ser framför mig en motsvarighet till de gamla kommunallagarna, fastän omkring två tredjedelar av omfånget: en väl genomarbetad lag med grundläggande regler som utan onödiga detaljer ger utrymme för rimlig handlingsfrihet samt fylls ut och konkretiseras genom en rik domstolspraxis och tid efter annan ses över för att behålla sin aktualitet och ta upp nya frågeställningar.

En särskild brist i nuläget är enligt min mening att rättspraxis är ganska mager. Man saknar vägledande prejudikat rörande t.ex. utrednings- och kommunikationspliktens omfattning i olika typer av ärenden. Även beträffande jäv syns mig rättspraxis otillräcklig. När jag ser den klassiska kommunalrätten som ett slags förebild, tänker jag bl.a. på att även något så viktigt – och politiskt – som den kommunala kompetensen utformades av Regeringsrätten inom ramen för allmänt avfattade stadganden i kommunallagarna.³⁸ Flera ”smålagar” tillkom för att punktvis utvidga kompetensen utöver vad Regeringsrätten lagt fast,³⁹ men såvitt jag känner till blev aldrig själva systemet med Regeringsrätten som huvudsaklig uttolkare av lagen ifrågasatt. En liknande ordning syns mig väl ägnad för förvaltningslagen.

³⁷ Utrymmet har tyvärr inte tillåtit någon redogörelse för de nordiska lagarna.

³⁸ Ett annat välkänt exempel är den gamla 6 § socialtjänstlagen: En generalklausul som gavs materiellt innehåll av Regeringsrätten. Mot detta exempel kan invändas att metoden fungerade mindre väl, därför att kommunerna ofta struntade i domstolspraxis, varför detaljerade lagregler infördes. Just övergången till en mera preciserad lagtext är dock något man kan ha i minnet när man diskuterar förvaltningslagen. I princip samma utveckling visar kommunallagen, se omedelbart härfter. Frågan om kommunernas ”lag- och domstolströts” – aktuell under mer än trettio år – är enligt min tanke mest ett exempel på statsmakternas bristande förmåga att styra förvaltningen. Under lång tid kunde riksdag och regering inte samla sig till åtgärder med anledning av att kommunerna ofta vägrade acceptera gällande rätt.

³⁹ Numera är de inarbetade i kommunallagen och ökad precision har getts lagreglerna i övrigt.

Det kommer alltid att behövas undantag från en förvaltningslag. För mig är det självklart att *avvikelser bör få göras endast med stöd av uttrycklig lag*, vilket redan Besvärssakkunniga föreslog. Att lagen får sättas ur kraft genom förordning innebär en nedklassning som återspeglar en reserverad attityd till projektet som sådant och en undfallenhet inför myndigheternas önskemål om egna regler. Resultatet blir lätt som i mobilärendet: Man tänker helt enkelt inte igenom förfarandefrågorna. Rättsläget i det ärendet kan beskrivas så, att det inte ens krävdes förordning; det delegerades i praktiken till en förvaltningsmyndighet (PTS) att besluta om avvikelser från förvaltningslagen. Från både rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkter är det angeläget att så inte sker. Förfarandefrågorna bör beaktas av lagstiftaren, i både stora och små ärenden. Genom att kräva uttryckliga lagregler för att undantag från förvaltningslagen skall godtas, kan man dessutom *ge legalitetsprincipen ett verkligt innehåll*. För mig framstår lagkrav för avvikelser som något av en huvudsak, som rentav kunde vara värd en separat reform.

4.2 En utbyggd förvaltningslag

Hur bör då utbyggnaden ske? Enligt min tanke bör förvaltningslagens innehåll vidgas på tre sätt. Det finns flera förfarandefrågor som har utelämnats ur den nuvarande lagen, t.ex. de om besluts överklagbarhet och myndigheternas utredningsskyldighet. Vidare finns det andra allmänt förvaltningsrättsliga frågor som gärna kan få en grundläggande reglering, t.ex. förutsättningarna för ändring av beslut, ett ämne som har nära samband med omprövning. Därutöver finns ännu en typ av regler som i huvudsak har lämnats okodifierade i svensk lagstiftning: allmänna offentlighetsrättsliga principer av typen legalitets- och proportionalitetsprinciperna.⁴⁰

Bland ämnen som bör ytterligare tas upp i förvaltningslagen börjar jag med *besluts överklagbarhet*, eftersom det är en klassisk fråga som flera gånger föreslagits få en grundläggande lösning men som alltjämt är oreglerad. Till och med arbetsgruppens förslag till förvaltningslag 1968 upptog en bestämmelse i ämnet, men den rensades bort i propositionen. Samma öde mötte FRU:s förslag. Behovet av en grundregel har i praktiken ständigt ökat, bl.a. genom att Europakonventionens krav på rätt till

⁴⁰ Som en fjärde punkt skulle kunna tilläggas att vissa bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) kan ges ökad tyngd genom att föras över till förvaltningslagen. Man kan tänka på dem om föreskrifter i 27 § och om beslut i 31 § (jfr not 42).

domstolsprövning i viss utsträckning har brutit igenom överklagandeförbud. Ett prejudikat från Regeringsrätten för ett par år sedan (RÅ 2004 ref. 8) har ytterligare understrukt behovet. För att citera rubriken har en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse kompletterad med ett pressmeddelande jämte vissa uppgifter på verkets hemsida – trots att skrivelserna rubricerats som information – ansetts utgöra ett överklagbart beslut, vilket undanröjts som innefattande ett kompetensöverskridande. Domen har fått stor uppmärksamhet – även kritik, vilket jag finner oberättigat – och ger ofta upphov till överväganden om hur långt man kan dra ut konsekvenserna.⁴¹

Inte bara lämpligheten utan behovet av en grundregel om besluts överklagbarhet syns klart ådagalagd idag. Regeln bör utgå från vad jag förut angett som krav på god förvaltning: De enskilda skall ha rätt till överprövning av alla beslut som har påtagliga verkningar för dem, och det bör klargöras när Europakonventionen bryter genom förbud att överklaga. Ingenting i detta strider mot Regeringsrättens ställningstagande i livsmedelsmålet.

Rättsfallet visar också, liksom mobilmålet, att det ibland finns skäl att fundera på *vad som är eller bör vara ett (särskilt) beslut och när ett sådant skall fattas*.⁴² Regeringsrätten fann att ett ”konglomerat av uttalanden” av Livsmedelsverket innebar ett överklagbart beslut. I mobilmålet ifrågasattes om PTS bort fatta två särskilda, successiva beslut i stället för ett enda. Enligt min bedömning är det ganska uppenbart att så borde ha skett. Verkets egna föreskrifter angav att det skulle bli fråga om två faser och att en sökande kunde bli utslagen i den första fasen. Jag har stött på

⁴¹ Jag tror att man inte skall överdriva prejudikatets räckvidd. Det innebär ett klart steg framåt från en mera utpräglat formalistisk syn men påverkades säkert av att klaganden kunde styrka, att han hade lidit ekonomisk skada genom verkets åtgärd (– hans produkter hade genast tagits bort från butikshyllorna sedan verket informerat om möjliga skadeverkningar). Regeringsrätten konstaterade bl.a. att ”både offentliga och privata aktörer har handlat som om de vore bundna av Livsmedelsverkets i informationsskrivelsen givna anvisningar”. Jag noterar att det gick något mer än två år mellan verkets beslut (dec. 01) till Regeringsrättens upphävande (jan. 04). Detta var visserligen inte lång tid enligt vanlig måttstock men likafullt kan klaganden i praktiken ha blivit rättslös.

⁴² I ärendet om konkursförvaltarlistan (strax nedan) aktualiserades att det finns bestämmelser i verksförordningen om när ett formellt beslut skall fattas och dokumenteras. Nu gällande förordning (1995:1322) föreskriver i 31 § att det för varje beslut skall finnas en handling som utvisar dagen för beslutet, dess innehåll, vem som fattat det, vem som varit föredragande och vem som varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

flera andra exempel på i princip samma frågeställning. Ett gällde den lista över lämpliga konkursförvaltare som tillsynsmyndigheten tillhandahåller tingsrätterna och som alla är ense om får stor betydelse i praktiken. Om en ny lista introduceras där ett flertal advokater som i och för sig uppfyller konkurslagens krav inte längre finns med, måste de uteslagna kunna få till stånd en överprövning. Men vilket beslut av vilken myndighet – tingsrätt eller tillsynsmyndighet – skall överklagas?

Rätten att överklaga har fått en mycket allmänt hållen grundregel i 22 § förvaltningslagen. Den utgör en slående parallell till den klassiska formuleringen av kommunernas kompetens i de gamla kommunallagarna. Lika väl som den formuleringen övergavs för femton år sedan och ersattes med en utförligare lagtext, kan det finnas skäl att överväga om inte 22 § förvaltningslagen nu skulle kunna preciseras något med ledning av rättspraxis. Nya frågor dyker ständigt upp. För närvarande syns den största frågan vara vilka vidgningar av rätten att överklaga som kan anses motiverade av EG-rätten. Närmast gäller det konkurrenters ställning: I vilken utsträckning skall det vara möjligt för ett företag att överklaga ett beslut som inte direkt gäller det självt, under åberopande att det påverkar konkurrensen, eventuellt genom otillåtet statsstöd? Hittills har rättspraxis varit klart restriktiv,⁴³ men konkurrensfrågornas ökade tyngd kan motivera en annan hållning.

Besluts verkställbarhet och *interimistiska beslut* är andra klassiska frågor som bör kunna få en grundreglering i förvaltningslagen. Skälen för det syns ha ökat, även i detta fall åtminstone delvis på grund av EU-anslutningen. Det förekommer numera oftare än tidigare att också mycket ingripande beslut får verkställas innan de vunnit laga kraft. Detta kan givetvis vara praktiskt nödvändigt för att inte ofogsöverklaganden skall uppskjuta angelägna förändringar, t.ex. väsentliga prissänkningar till fördel för konsumenterna. Man måste emellertid beakta att det kan gälla mycket stora värden för klaganden. På grund av ärendenas omfattning och komplexitet kan det ta lång tid innan dom meddelas ens i första instans. Det syns därför angeläget att strikt upprätthålla ett krav på uttryckligt och tydligt lagstöd för omedelbar verkställighet. Det är naturligt att slå fast detta i förvaltningslagen.

Jag har redan pekat på förutsättningarna för *ändring av beslut* som en möjlig komplettering av förvaltningslagen. I det sammanhanget bör

⁴³ Det saknas dock inte exempel på att en konkurrent bedömts ha ett så starkt intresse att rätt medgetts att överklaga, se RÅ 1994 ref. 30 och RÅ 2006 ref. 9.

beaktas att gamla principer, som har värnat om stabilitet, i praktiken har undergrävt kraftigt genom nya tillståndskrav och tillståndsvillkor.

Bland andra förfarandefrågor ligger det nära till hands att först peka på den om myndigheternas *utredningsskyldighet*. Att officialprincipen har kommit till uttryck i förvaltningsprocesslagen men inte i förvaltningslagen framstår för mig som en rätt allvarlig brist. Särskilt sedan viktiga steg har tagits i riktning mot tvåpartsprocess hos förvaltningsdomstolarna och regler om service mot allmänheten har införts i förvaltningslagen, förefaller det tydligt att denna brist bör rättas till. Även här gav mobilmålet ett praktiskt exempel. Det hävdades – ej utan fog, som jag uppfattar läget – att myndigheten hade i praktiken överlåtit utredningsansvaret på konsulter vilkas ställning i förhållande till myndigheten var oklar.⁴⁴

Kommunikationsprincipen är en av förvaltningsförfarandets viktigaste grundsatser. Att den kan åsidosättas i praktiken visar bl.a. återigen mobilmålet. Där aktualiserades också den grundläggande frågan om vad som är kommunikationens syfte: Det är allmänt erkänt att syftet inte bara är att parterna skall få del av nya fakta som tillförs utredningen utan också att parterna skall få komma till tals och framföra sin syn. Att principen inte iakttas noga och inte bevakas strängt av domstolarna är en allvarlig sak med tanke på dess betydelse. En skärpning och ett förtydligande i förvaltningslagen kan förtjäna att övervägas.

Det har vidare slagit mig att reglerna om *jäv* aktualiseras ofta utan att förvaltningslagens innehåll räcker till. I 11 § är det punkten 5 om s.k. grannlagenhetsjäv som har störst betydelse i praktiken. Den ger knappast någon ledning alls för att besvara de frågor om olika företeelser inom förvaltningen som ställs titt och tätt. Det kunde vara värt att åtminstone se igenom den mängd uttalanden i ämnet som gjorts av JK och JO och överväga om tiden inte är inne för en skärpning eller åtminstone precisering av kraven.

Till sist vill jag föra fram tanken att förvaltningslagen kan vara ett användbart instrument för att ge ökad tyngd åt *allmänna offentlighetsrättsliga*

⁴⁴ Jfr Lena Marcusson: "... myndighetens principiella ansvar för beredning och utredning innebär en miniminivå som inte kan få underskridas. Att formulera denna minimi-standard i generella termer är onödigt. Det räcker med att konstatera att detta minimum uppenbarligen har åsidosatts, om det skulle förhålla sig så, att ett huvudansvar för utredning och beredning för beslut i realiteten har överlåtit till utomstående konsulter, vilkas uttalanden inte ens har kommunicerats med part, innan beslut fattats till partens nackdel." Jag ser ett större värde i att formulera en minimi-standard men instämmer annars helt i resonemanget.

principer. Som jag flera gånger påtalat och beklagat saknar sådana principer en verklig plats i svensk offentlig rätt.⁴⁵ Detta rimmar inte väl med rättsutvecklingen. Särskilt sedan Europakonventionen införlivats med svensk rätt och Sverige blivit medlem i EU, har betydelsen av allmänna rättsprinciper ökat.⁴⁶ Fortfarande kan det dock vara svårt att få gehör hos förvaltningsmyndigheterna och även förvaltningsdomstolarna när sådana principer åberopas.⁴⁷ Åtminstone ett ordentligt resonemang borde kunna begäras. Det skulle vara av värde om lagstiftaren åtminstone tog upp frågan om en kodifiering till övervägande, särskilt med tanke på det europarättsliga sammanhanget. Det är olyckligt om vi kommer alltför mycket i otakt och på efterkälken i detta hänseende.

Vad som främst kommer i fråga är legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna. De två första har fått visst stöd i regeringsformen. Det uttryck för legalitetsprincipen som har getts i 1 kap. 1 § sista stycket RF är emellertid högst oklart. Man får gå till förarbetena för att förstå vad som avses. Denna brist på skärpa och precision gör att grundlagstexten knappast lär ha någon självständig betydelse i rättslivet. Man skulle kunna överväga att införa en tydligare formulering i 2 kap. RF, eftersom kravet på lagform är fundamentalt vid inskränkningar i fri- och rättigheter. Objektivitetsprincipen har fått ett bättre uttryck i 1 kap. 9 § RF, men inledningskapitlet är inte någon bra plats för rättsregler som man vill skall tas på allvar och beaktas i dömande och förvaltningsarbete. Man kan tänka sig ett stadgande i 11 kap. Där kunde även ges uttryck för den viktiga och grundläggande proportionalitetsprincipen.

⁴⁵ JT 1999–2000 (Barsebäcksmålet) s. 674, Vänbok till Staffan Westerlund (Proportionalitetsprincipen) s. 334 samt Offentligrättsliga principer (Legalitetsprincipen) s. 69.

⁴⁶ Om den växlande synen på allmänna rättsprinciper i svensk offentlig rätt under 1900-talet, se min uppsats i vänboken till Staffan Westerlund, s. 320 f. C.A. Reuterskiöld och efter honom Halvar Sundberg, som dominerade till 1960-talets början, betonade starkt allmänna rättsprinciper. För senare år syns mig Håkan Strömbergs Allmän förvaltningsrätt ge ett pålitligt uttryck för gällande synsätt. Första upplagan (1962) nämnde överhuvudtaget ingen av Sundbergs många principer, men om den tjugonde (2000) har jag i uppsatsen skrivit att Strömberg ”kommit nära en modern version av Sundbergs framställning”.

⁴⁷ Särskilt gäller detta på skatteområdet där myndigheterna ofta viftar bort både konstitutionella och allmänt principiella resonemang utan egentlig motivering. Ibland hänvisas till ”konstitutionell praxis”. Själv hävdar jag – medveten om att min mening inte är allmänt godtagen – att en mot regeringsformen stridande praxis inte kan anses som gällande rätt förrän den har prövats och godtagits av Regeringsrätten.

Det är möjligt att kodifiering av vissa allmänna rättsprinciper är något som i första hand bör aktualiseras i grundlagsarbetet och inte kopplas samman med förvaltningslagen. Ett pragmatiskt synsätt kan vara att utsikterna till framgång ökar om allmänna frågor först tas upp på ett mera allmänt plan. Åtminstone på längre sikt menar jag dock att förvaltningslagen kan vara ett naturligt instrument för att ge ökad tyngd och precision åt allmänna rättsprinciper. Jag har redan berört official- och kommunikationsprinciperna. Vid sidan av dem skulle jag helst se en kodifiering av proportionalitetsprincipen, som ju har gammal hävd i svensk förvaltningsrätt och har fått ytterligare betydelse genom Europakonventionens införlivande med nationell rätt. Den utgör ett slags motvikt eller yttersta ram för alla sektorsintressen. Även legalitets- och objektivitetsprinciperna borde komma till uttryck i förvaltningslagen, eventuellt genom en hänvisning till regeringsformen om denna strämas upp på sätt jag nyss förordat.

5 Slutkommentarer

Det är naturligt för en jurist att betona betydelsen av lagstiftning som redskap för att befordra god förvaltning. I vårt land har det redskapet inte tagits i bruk i någon större utsträckning. Överhuvudtaget syns mig strävandena efter en samlad förvaltningspolitik för staten ha stannat mest på utrednings- och diskussionsplanet. En huvudtanke bakom denna uppsats är att allmän förvaltningslagstiftning är ett verktyg som man kan åstadkomma betydligt mera med än man hittills har utvunnit i strävanden mot god förvaltning.

Man har som regel anlagt ett snävt rättssäkerhetsperspektiv och från den utgångspunkten mest intresserat sig för överklagande. Jag har alltid avvisat det synsättet. Rättssäkerheten måste främst garanteras i första instans. Redan tidsfaktorn talar för det. Inte ens en förvaltningsrättslig solskenshistoria som livsmedelsmålet (RÅ 2004 ref. 8) utesluter en obehaglig fråga: Överlevde företaget tills Regeringsrätten efter drygt två år undanröjde den kompetensöverskridande stjärnsmäll som verket levererat? Det är ett oeftergivet krav i rättsstaten att god handläggning och säkert beslutsfattande garanteras redan i första instans. Det mest iögonenfallande – enligt min tanke rätt upprörande – i både livsmedelsmålet och mobilmålet är att det saknats intresse och känsla för grundläggande förvaltningsrättsliga frågor. Oavsett om utgången blir materiellt rätt får det i ett ärende om mångmiljardvärden helt enkelt inte hända att statsmakterna bortser från förfarandefrågorna, och det får inte ens kunna ifråga-

sättas om elementära regler för beslutsfattande har blivit iakttagna. Och i mera "vanliga" ärenden måste det krävas bättre handlag än som visades i livsmedelsmålet av en stor och resursstark myndighet. Behov föreligger alltså av att pränta in de verkligt viktiga grundsatserna för förfarandet, för att åter citera 1968 års arbetsgrupp, något som för övrigt t.ex. JO:s verksamhet torde visa.

Det är emellertid av vikt att uppmärksamma, att allmän förvaltningslagstiftning kan ha ett vidare syfte än att bara ta till vara rättssäkerhetssynpunkter i trängre mening. Den kan också vara ett användbart redskap bland andra för att i allmänhet verka för en bättre förvaltning, framför allt en mera lättillgänglig och för medborgarna fattbar förvaltning. Att förbättringar är angelägna har de förvaltningspolitiska utredningarna visat. Det finns idag starka skäl för att inleda en ny etapp i lagstiftningsarbetet på området, i syfte att få till stånd en förvaltningslag som på bästa sätt tillgodoser de krav man har rätt att ställa på god förvaltning.

