

Regeringens proposition

2002/03:62

Några förvaltningsrättsliga frågor

Prop.
2002/03:62

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 mars 2003

Göran Persson

Gunnar Lund
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att det i förvaltningslagen (1986:223) införs en uttrycklig skyldighet för myndigheterna att se till att medborgarna kan kommunicera med dem med hjälp av telefax och elektronisk post.

Regeringen föreslår vidare att det görs en del justeringar av teknisk art i dels lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, dels lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

I propositionen diskuterar regeringen även några andra förvaltningsrättsliga frågor. Det rör sig om förslag om att införa dels en utvidgad, generell skyldighet för myndigheterna att ompröva sina beslut, dels ett nytt rättsmedel, benämnt ansökan om rättens prövning. Regeringen anser att inget av dessa förslag bör genomföras. Diskussionen rör också myndigheternas användning av s.k. nummerpresentation. I denna del anser regeringen att det inte nu är påkallat med några lagstiftningsåtgärder.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).....	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut	7
3	Ärendet och dess beredning.....	9
4	Användning av fax och e-post hos myndigheterna	10
5	Förvaltningslagens omprövningsregler	14
6	Ett nytt rättsmedel benämnt ansökan om rättens prövning	16
7	Användning av nummerpresentation.....	17
8	Ikraftträdande	18
9	Kostnader.....	19
10	Författningskommentar	19
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.....	19
10.2	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).....	19
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut	20
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen (Ds 1997:29).....	21
Bilaga 2	Lagförslag i promemorian	23
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	24
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut (Ds 1998:42).....	25
Bilaga 5	Lagförslag i promemorian	27
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	31
Bilaga 7	Sammanfattning av promemorian Några frågor om myndigheternas service (Ds 2001:25).....	32
Bilaga 8	Lagförslag i promemorian	34
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna	35
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 2003	36

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2002/03:62

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar,
2. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223),
3. lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar

Härigenom föreskrivs att 6, 9, 10 och 12 §§ lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen skall, *om inte annat följer av 5 § andra stycket*, kungöras i den författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter ge ut eller, om en sådan författningssamling saknas, i någon annan av regeringen bestämd författningssamling som ges ut genom en central myndighets försorg.

Om författningen skall gälla endast inom ett eller några län, kan myndigheten besluta att författningen i stället skall kungöras i det berörda länets författningssamling.

Om det inte finns någon författningssamling i vilken kungörandet kan ske, skall författningen kungöras i Svensk författningssamling. I övrigt får en sådan författning som avses i första stycket kungöras i Svensk författningssamling endast när det av särskilda skäl anses vara den lämpligaste åtgärden.

Författningar som beslutas av en länsstyrelse eller av någon annan regional eller lokal statlig myndighet som är underordnad regeringen skall, *om inte annat följer av 5 § andra stycket*, kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket myndigheten har sitt säte. Länets författningssamling ges ut genom länsstyrelsens försorg.

Föreslagen lydelse

6 §

Författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen skall kungöras i den författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter ge ut eller, om en sådan författningssamling saknas, i någon annan av regeringen bestämd författningssamling som ges ut genom en central myndighets försorg.

9 §²

Författningar som beslutas av en länsstyrelse eller av någon annan regional eller lokal statlig myndighet som är underordnad regeringen skall kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket myndigheten har sitt säte. Länets författningssamling ges ut genom länsstyrelsens försorg.

¹ Lagen omtryckt 1989:935.

² Senaste lydelse 1993:1607.

Om utomordentliga förhållanden kräver det, kan regeringen medge att författningen kungörs på något annat sätt än i länets författningssamling.

Prop. 2002/03:62

10 §

Om kungörandet av kommunala författningar gäller, *utöver vad som följer av 5 § andra stycket*, vad som är särskilt föreskrivet.

Om kungörandet av kommunala författningar gäller vad som är särskilt föreskrivet.

12 §

Om författning, som har kungjorts i författningssamling som avses i denna lag, *upphäves* eller ändras efter *besvär*, skall den myndighet som har ombesörjt kungörandet låta kungöra upphävandet eller ändringen i de former i vilka författningen ursprungligen kungjordes.

Om författning, som har kungjorts i författningssamling som avses i denna lag, *upphävs* eller ändras efter *överklagande*, skall den myndighet som har ombesörjt kungörandet låta kungöra upphävandet eller ändringen i de former i vilka författningen ursprungligen kungjordes.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2.2 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen
(1986:223)

Prop. 2002/03:62

Härigenom föreskrivs att 5 § förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

En myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Detta gäller dock inte om en sådan dag samtidigt är midsommarafton, julafton eller nyårsafton.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

¹ Senaste lydelse 1999:286.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Prop. 2002/03:62

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagen gäller inte beslut av en sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Lagen gäller inte heller

1. beslut av arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd,

2. beslut om svenskt medborgarskap,

3. beslut om utlänningars vistelse i riket,

4. beslut om värnpliktigas eller reservpersonals inkallelse eller tjänstgöring inom försvarsmakten,

5. beslut enligt lagen (1966:413) om vapenfri tjänst,

6. beslut som rör skatter eller avgifter,

7. beslut enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering eller beslut i frågor om allmän likviditetsindragning eller allmän prisreglering,

8. andra beslut enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel än sådana som avser återkallelse av tillstånd enligt 3 eller 4 §,

9. beslut om tillstånd till sådan verksamhet som avses i 1 § 3–4 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

10. andra beslut enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd än regeringens beslut som avser återkallelse av tillstånd.

Föreslagen lydelse

2 §¹

Lagen gäller inte beslut av en sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Lagen gäller inte heller

1. beslut av arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd,

2. beslut om svenskt medborgarskap,

3. beslut om utlänningars vistelse i riket,

4. beslut om totalförsvarspliktigas och reservofficerares inkallelse och tjänstgöring,

5. beslut som rör skatter eller avgifter,

6. beslut enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering eller beslut i frågor om allmän likviditetsindragning eller allmän prisreglering,

7. andra beslut enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel än sådana som avser återkallelse av tillstånd enligt 3 eller 4 §,

8. beslut om tillstånd till sådan verksamhet som avses i 1 § 3 och 4 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

9. andra beslut enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd än regeringens beslut som avser återkallelse av tillstånd.

¹ Senaste lydelse 2000:1065.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

I departementspromemorian Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen (Ds 1997:29) föreslogs att det i förvaltningsrätten skulle införas en allmän princip om domstolsprövning av förvaltningsbeslut och att principen skall komma till uttryck genom en bestämmelse i förvaltningslagen (1986:223) om att talan mot beslut får föras i allmän förvaltningsdomstol genom en ansökan om rättens prövning. I promemorian lämnades också flera andra förslag, bl.a. om kompletterande regler för förfarandet i mål om resning, återställande av försutten tid och rättsprövning.

Förslaget att i förvaltningsrätten införa en allmän princip om domstolsprövning av förvaltningsbeslut behandlades i prop. 1997/98:101. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 oktober 1998 (bet. 1997/98:JuU17, rskr. 1997/98:226). Regeringen tog i det ärendet inte ställning till om rättsmedlet ansökan om rättens prövning borde införas i förvaltningsprocessen. Den frågan tas upp i detta ärende.

En sammanfattning av promemorian i den aktuella delen finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning är tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju1997/1333).

I departementspromemorian Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut (Ds 1998:42) föreslås att bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) om omprövning av beslut skall byggas ut. Syftet är att omprövningsförfarandet skall bli effektivare. Endast ett beslut som har omprövats skall få överklagas hos domstol.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En remissammanställning är tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju1998/2357).

Regeringen tar i detta ärende upp de frågor som behandlas i promemorian.

I departementspromemorian Några frågor om myndigheternas service (Ds 2001:25) föreslås att det i förvaltningslagen förs in en uttrycklig skyldighet för myndigheter att vara tillgängliga för allmänheten per elektronisk post och telefax. Vidare diskuteras vissa frågor som har att göra med dels hanteringen av allmänna handlingar i IT-miljön, dels användningen inom förvaltningen av s.k. nummerpresentation.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 7*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 8*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. En remissammanställning är tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2001/4047).

Regeringen tar i detta ärende upp flertalet av de frågor som behandlas i promemorian. Frågan om underrättelser i vissa brottmål bereds vidare i Regeringskansliet (dnr Ju2000/1404; se promemorian s. 35 f.).

Slutligen tar regeringen i detta ärende upp några frågor om tekniska ändringar i dels lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, dels lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Prop. 2002/03:62

4 Användning av fax och e-post hos myndigheterna

Regeringens förslag: Det skall införas en uttrycklig skyldighet för myndigheterna att se till att medborgarna kan kommunicera med dem med hjälp av fax och e-post.

Regeringens bedömning: Det är inte helt klarlagt om e-post motsvarar det krav på skriftlighet som finns i olika författningar. Det nu framlagda förslaget tar inte ställning till den frågan.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inte något att invända mot promemorians förslag.

Justitiekanslern (JK) anser att det kan finnas skäl att överväga om den föreslagna ändringen inte bör ges en mera generell utformning i syfte att täcka in även andra kommunikationssätt än fax och e-post. JK anser vidare att skyldigheten för myndigheter att svara per e-post bör gälla endast om det är lämpligt att göra så.

Premiepensionsmyndigheten ifrågasätter om det finns något behov av den föreslagna ändringen i förvaltningslagen. Med denna reservation har myndigheten dock inget att invända mot förslaget.

Vad som sägs i promemorian om e-post och krav på skriftlighet ifrågasätts av *Datainspektionen* och *Premiepensionsmyndigheten*.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Användning av fax och e-post

Telefax (fax) och elektronisk post (e-post) används i dag av ett mycket stort antal människor i vårt land. Särskilt när det gäller e-post har antalet användare ökat kraftigt under senare år. Denna utveckling fortsätter. E-post är ett effektivt och användarvänligt kommunikationsmedel. Det finns ett påtagligt behov hos enskilda människor att kunna använda detta moderna sätt att kommunicera i sina kontakter med myndigheterna.

Enligt Statskontorets rapport Staten i omvandling 2000 (rapport 2000:15) är förutsättningarna för den framtida utvecklingen mot en elektronisk förvaltning i Sverige goda. Nästan alla statliga myndigheter har numera e-post i någon form. I juli år 2000 uppgick andelen till 98 %. Det finns anledning att anta att denna andel därefter har ökat ytterligare.

I vilken mån myndigheterna har endast en central e-postadress och i vilken utsträckning det är möjligt för allmänheten att sända e-post direkt till enskilda tjänstemän framgår inte av rapporten. Eftersom rapporten belyser endast den statliga förvaltningen framgår det inte heller hur e-postanvändningen hos kommunala myndigheter ser ut.

I rapporten Staten i omvandling 2001 (rapport 2001:15) ger Statskontoret olika exempel på den ökande användningen av Internet i de statliga myndigheternas verksamhet.

Det är enligt regeringens mening ett grundläggande villkor att förvaltningen anpassar sig till de förändringar som sker i samhället. Myndigheterna skall uppfylla högt ställda krav på tillgänglighet och tillmötesgående. Informationstekniken är ett centralt redskap när det gäller att utveckla servicen i förvaltningen.

Mot den nu angivna bakgrunden framstår det som angeläget att det införs en otvetydig skyldighet för myndigheterna att erbjuda medborgarna möjlighet att komma i kontakt med dem med hjälp av moderna kommunikationsmedel.

Detta bör ske genom ett uttryckligt åliggande för förvaltningsmyndigheterna och domstolarna att vara tillgängliga per fax och, framför allt, e-post. Detta krav måste i princip anses gälla som god förvaltningspraxis redan i dag. Utgångspunkten är alltså att det alltid skall vara möjligt för en enskild att kontakta en myndighet med hjälp av e-post i stället för att t.ex. använda telefon eller brev.

En hänvisning bör göras inte bara till e-post utan även till fax. Detta utgör i praktiken ett bekräftande av en kontaktmöjlighet som redan i dag existerar hos myndigheterna. För fullständighetens skull, och för att undvika någon annan slutsats i ett enskilt fall, bör detta markeras i lagen i samband med att myndigheterna uttryckligen åläggs att se till att deras service även omfattar möjligheter till e-postkontakter.

Vad som nu har sagts bör åstadkommas genom ett nytt andra stycke i 5 § förvaltningslagen.

När det gäller frågan om den nya bestämmelsen bör omfatta även andra nya kommunikationssätt än fax och e-post anser regeringen att en skyldighet av det slag som nu är i fråga endast bör avse ändamålsenliga, väl definierade och etablerade medel för kommunikation, såsom fax och e-post. Det förekommer visserligen i dag också andra vägar att kommunicera, t.ex. genom s.k. SMS-meddelanden, men dessa metoder kan – i den mån de är att betrakta som ändamålsenliga – inte anses vara så etablerade att det finns anledning att nu föra in dem i förvaltningslagens serviceregler. Det skall framhållas att förvaltningslagen inte är någon statisk författning. I takt med att omvärlden förändras och det ställs nya krav på myndigheternas service, justeras lagen. Ett exempel på det nu sagda är förslaget i denna proposition. I den utsträckning som den fortsatta utvecklingen ger anledning till det kommer frågan om ytterligare anpassningar av förvaltningslagen att tas upp i lämpligt sammanhang.

Användningen av e-post i förvaltningen måste naturligtvis ske med beaktande av de regler som gäller för hanteringen av allmänna handlingar. Detta innebär bl.a. att om befattningshavare har egna e-postadresser hos en myndighet, myndigheten måste ha rutiner som tillförsäkrar att såväl innehållet i befattningshavarens e-postbrevlåda som e-postloggen är tillgängliga för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro. Myndigheters rätt att ta del av vanliga postförsändelser som adresserats direkt till befattningshavare grundas normalt på fullmakt från befattningshavaren. Ett sådant system är lämpligt även beträffande e-post. Se till det nu sagda JO:s beslut den 22 januari 2002 i ärende nr 2668-2000, återgivet i redog. 2002/03:JO1 s. 497 ff. Här kan vidare hänvisas till ex-

empelvis Statskontorets publikation Offentlighet & IT (2002:1), som även diskuterar bl.a. frågor om behandling av personuppgifter

Det måste ställas höga krav på säkerhet när det gäller överföring av uppgifter som omfattas av sekretess. Om en tillfredsställande säkerhetsnivå inte kan upprätthållas bör sådana uppgifter inte föras över per e-post (se t.ex. JO:s beslut den 7 maj 2001 i ärende nr 3570-2000, återgivet i redog. 2001/02:JO1 s. 201 ff.).

I sammanhanget skall också framhållas att den ökande användningen av e-post förstärker behovet av att myndigheterna anpassar sina säkerhetssystem så att de kan skydda sig mot s.k. datavirus och andra systemangrepp. Även riskerna för s.k. mejlbombning måste beaktas. Det skall dock framhållas att de åtgärder som vidtas givetvis inte får innebära att särskilda kategorier av e-post spärras, så att t.ex. meddelanden från en viss avsändare inte alls tas emot.

E-post och krav på skriftlighet

Det nyss behandlade förslaget syftar till att åstadkomma en generell höjning av myndigheternas servicenivå. I första hand avser den nya bestämmelsen att träffa sådana aktiviteter som brukar benämnas faktisk förvaltningsverksamhet, t.ex. rådgivning eller tillhandahållande av allmän information. Huruvida ett e-postmeddelande uppfyller särskilda krav på skriftlighet saknar i nu angivna sammanhang betydelse.

Det finns bestämmelser i många olika författningar om att åtgärder i vissa fall skall företas skriftligt. Som några få exempel kan nämnas 21 och 23 §§ förvaltningslagen, 7 c § lagen (1994:260) om offentlig anställning, 5 kap. 4 och 14 §§ vallagen (1997:157) samt 11 och 26 §§ personuppgiftslagen (1998:204).

Regeringen har i propositionen Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86) redovisat olika åtgärder som behövs för att skapa förutsättningar för en ökad elektronisk kommunikation i samhället. I propositionen aviserade regeringen en översyn av lagstiftningen gällande formkrav och genomförandet av de förändringar som är nödvändiga för att ersätta den traditionella hanteringen av pappersbundna dokument med elektronisk kommunikation.

I regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram redovisas omfattande insatser för att förbättra de statliga myndigheternas service till medborgare och företag. Ett vägledande begrepp i arbetet med att utveckla förvaltningens service har blivit 24-timmarsmyndigheten. Detta begrepp syftar på myndigheter som är elektroniskt tillgängliga för informationsinhämtande och ärendehantering. Ett mål är att medborgare och företag skall kunna få information, ställa frågor, lämna uppgifter samt uträtta andra ärenden när det passar dem oberoende av kontorstider och geografisk belägenhet.

I handlingsprogrammet redovisar regeringen vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppnå de mål som gäller för 24-timmarsmyndigheten, bl.a. att skapa tekniska och legala förutsättningar för elektronisk kommunikation och dokumenthantering mellan myndigheter, företag och medborgare.

Regeringen har dels i en skrivelse till riksdagen om sin förvaltningspolitik (skr. 2000/01:151), dels i budgetpropositionen för 2003 (prop.

2002/03:1 utg.omr. 2 bil. 1) redovisat vilka insatser som genomförts och planeras inom ramen för det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet och utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter.

I propositionen Vissa socialförsäkringsfrågor (prop. 2001/02:9) har regeringen lämnat förslag till lagstiftning om en försöksverksamhet med 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen. Försöksverksamheten skall pågå t.o.m. den 30 juni 2003. Den skall ge underlag för den fortsatta utvecklingen och lagregleringen av elektroniska självbetjäningstjänster. I propositionen framhålls att utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter torde påkalla ett mer övergripande lagstiftningsarbete, inte minst när det gäller förvaltningsrätten.

I vissa lagstiftningsärenden under senare år finns uttalanden av innebörd att ett krav på skriftlighet inte utesluter elektronisk kommunikation. Detta gäller t.ex. beträffande en skriftlig anmälan enligt 11 § personuppgiftslagen (prop. 1997/98:44 s. 122 och 132) och skriftlig information enligt 12 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer (prop. 1999/2000:117 s. 74). I ett fall som avsåg elektronisk upphandling intogs en annan ståndpunkt (prop. 1999/2000:128 s. 21). Regeringen har i ett par andra fall med hänvisning till den rådande osäkerheten avstått från att ta ställning i frågan (prop. 2000/01:13 s. 38 och prop. 2001/02:9 s. 44).

I en kommentar till förvaltningslagen uttalas att det vid krav på skriftlighet inte gärna kan godtas att en åtgärd vidtas genom ett elektroniskt meddelande (Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5. uppl., 1999, s. 100).

Mot bakgrund av att det således i dag saknas en samlad bild av hur olika formkrav påverkar förutsättningarna för ökad elektronisk kommunikation, har regeringen beslutat att det inom Regeringskansliet skall inrättas en arbetsgrupp för att göra en översyn i syfte att dels kartlägga och analysera befintliga formkrav, dels bedöma och lämna förslag om vilka regeländringar som är motiverade (regeringsbeslut den 24 januari 2002, dnr Ju2002/462).

Arbetsgruppen (Ju 2002:D) skall inleda sitt arbete med en kartläggning av alla regler i lagar och förordningar, som föreskriver eller tycks föreskriva användningen av papperskommunikation eller som på annat sätt hindrar eller inte ger tillräckliga förutsättningar för användning av elektronisk kommunikation och dokumentation.

Därefter skall det göras en närmare analys och bedömning av de formkrav som identifierats i den inledande kartläggningen. En analys av vilka syften som dessa har är nödvändig för att kunna göra en bedömning av om och i så fall på vilket sätt reglerna förhindrar eller försvårar elektronisk kommunikation. Analysen skall också innefatta frågan om i vilken mån utformningen av straffrättsliga bestämmelser hindrar att formkrav utformas så att elektronisk kommunikation tillåts. Även frågan om när en elektronisk handling skall anses inkommen till en myndighet kan ha betydelse för möjligheten att utforma formkraven så att elektronisk kommunikation är möjlig.

Slutligen skall behoven av anpassningar i regelverken övervägas och förslag lämnas till sådana regeländringar som anses motiverade. En samlad redovisning skall göras av vilka formkrav som redan i dag kan uppfyllas vid elektronisk kommunikation, vilka formkrav som saknar bety-

delse och kan upphävas, vilka formkrav som bör förändras och vilka formkrav som bör behållas och även fortsättningsvis utesluta elektronisk kommunikation.

Arbetsgruppen skall redovisa resultatet av sitt arbete i en rapport till regeringen senast den 15 april 2003 (regeringsbeslut den 12 december 2002, dnr Ju2002/8760)

Det förslag som tas upp i denna proposition syftar, som nämnts ovan, inte till att ta ställning till frågan om e-post uppfyller ett författningsreglerat krav på skriftlighet. Det har varit en uppgift för den ovan angivna arbetsgruppen att genomföra det analysarbete som regeringen har beslutat om. När arbetsgruppens bedömningar och förslag till åtgärder föreligger kommer regeringen att ta ställning till den fortsatta hanteringen av ärendet.

5 Förvaltningslagens omprövningsregler

Regeringens bedömning: Det skall inte införas några regler i förvaltningslagen om ett generellt, utvidgat omprövningsförfarande. I den mån det bedöms lämpligt för särskilda rättsområden, får omprövningsregler som går längre än förvaltningslagens i stället införas i specialförfattningar som gäller för dessa områden.

Promemorians förslag (Ds 1998:42): Det skall i förvaltningslagen införas ett generellt, utvidgat omprövningsförfarande i första instans. Ett beslut som kan omprövas skall inte få överklagas.

Remissinstanserna: Följande remissinstanser avstyrker eller är kritiska till promemorians förslag: *Jönköpings tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Länsrätten i Gotlands län, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Socialstyrelsen, Boverket, Stockholms universitet, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Riksantikvarieämbetet, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Sundbybergs kommun, Göteborgs kommun, Vännäs kommun, Kiruna kommun, Svenska Kommunförbundet samt Föreningen för länsstyrelsernas chefsjurister och motsvarande tjänstemän.*

Följande remissinstanser tillstyrker ett utvidgat omprövningsförfarande: *Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Hallands län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Dalarnas län, Länsrätten i Jämtlands län, Länsrätten i Jönköpings län, Länsrätten i Kronobergs län, Försäkringskassaförbundet, Försvarmakten, Vägverket, Generaltullstyrelsen, Riksskatteverket, Centrala studiestödsnämnden, Lunds universitet, Jordbruksverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Närings- och teknikutvecklingsverket, Naturvårdsverket, Karlstads kommun, Sveriges advokatsamfund, Lantbrukarnas riksförbund och Tjänstemännens Centralorganisation.* I ett flertal fall är tillstyrkandet förenat med reservationer. Dessa går mestadels ut på att en

regel om utvidgad omprövning bör utformas med taxeringslagen (1990:324) som förebild. Prop. 2002/03:62

Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Finansinspektionen, Statens livsmedelsverk och Landstingsförbundet har inget att erinra mot promemorians förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Förvaltningsförfarandet skall vara så effektivt som möjligt med beaktande av rättssäkerhetens krav. Tyngdpunkten i förfarandet skall ligga i första instans. Detta åstadkoms bl.a. genom ändamålsenliga rättelse- och omprövningsregler. Grundläggande sådana regler finns i förvaltningslagen. I en del specialförfattningar finns kompletterande bestämmelser för specifika rättsområden. Härutöver har myndigheterna möjlighet att i vissa fall ändra fattade beslut enligt principer som har utbildats i rättspraxis.

Frågan är nu om förvaltningslagens basregler skall kompletteras med ett generellt, utvidgat omprövningsförfarande.

De remissinstanser som har motsatt sig promemorians förslag har i huvudsak anfört följande till stöd för sin uppfattning.

– Det finns inget behov av en generell omprövningsskyldighet. En sådan skulle skapa ett tungrott system med långa handläggningstider. Man bör i stället pröva frågan område för område.

– Förslaget skulle leda till ökade kostnader hos myndigheterna utan motsvarande vinst hos domstolarna.

– Förslaget innebär en risk att kvaliteten hos ”grundbesluten” försämras. Dessa riskerar att betraktas närmast som ett slags preliminära ställningstaganden.

– Reglerna för omprövning skulle bli ännu mer komplicerade än i dag, om förslaget genomfördes. I princip skulle det nämligen finnas fyra olika slag av omprövning: rättelse av förbiseendefel, ändring av uppenbart oriktiga beslut, det nu aktuella omprövningsinstitutet samt den på allmänna rättsprinciper grundade rätten att ändra beslut.

– Förslaget innebär att en beslutsmyndighet, till skillnad från i dag, skall ta ställning även till talerätsfrågor. Man kan inte utgå från att alla myndigheter är väl skickade att utföra en sådan prövning.

Regeringen anser att det finns fog för dessa farhågor. Övervägande skäl talar enligt regeringens mening för att promemorians förslag om ett generellt, utvidgat omprövningsförfarande inte bör genomföras. I den mån det är lämpligt bör regler om omprövning som avviker från vad som föreskrivs i förvaltningslagen i stället tas in i specialförfattningar med förfaranderegler för särskilda sektorer av förvaltningen. Exempel härpå finns redan i dag, t.ex. i taxeringslagen.

Regeringens bedömning: Det skall inte införas ett nytt rättsmedel benämnt ansökan om rättens prövning.

Promemorians förslag (Ds 1997:29): Talan hos en allmän förvaltningsdomstol mot ett beslut av en förvaltningsmyndighet skall som huvudregel väckas genom ett nytt rättsmedel, benämnt ansökan om rättens prövning. Överklagande skall dock även fortsättningsvis vara rättsmedlet i ledet förvaltningsmyndighet–förvaltningsmyndighet och i ledet förvaltningsdomstol–förvaltningsdomstol. Detta skall även gälla i ledet förvaltningsmyndighet–förvaltningsdomstol i de fall detta följer av föreskrifter i specialförfattningar.

Remissinstanserna: En betydande majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan motsätter sig eller kan inte tillstyrka att promemorians förslag genomförs. Detta gäller *Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Jönköpings tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Hallands län, Länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Länsrätten i Jönköpings län, Länsrätten i Kronobergs län, Domstolsverket, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, Stockholms universitet, Sveriges domareförbund, Boverket, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Dalarnas län och Lantbrukarnas Riksförbund.*

Några remissinstanser tillstyrker eller motsätter sig inte promemorians förslag. Detta gäller *Gotlands hovrätt, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Gotlands län, Länsrätten i Jämtlands län, Sveriges advokatsamfund, Socialstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Naturvårdsverket, Karlstads kommun och Kiruna kommun.*

Skälen för regeringens bedömning: Promemorians förslag innebär att det skall införas en ny beteckning på överklaganden som sker i ledet förvaltningsmyndighet–förvaltningsdomstol. Någon förändring av prövningens innehåll och inriktning är inte avsedd. Genom förslaget skulle betonas den skillnad som bör finnas mellan å ena sidan den överprövning som sker hos förvaltningsdomstolarna och å andra sidan den omprövning som sker hos myndigheterna.

Förslaget kan betecknas som kosmetiskt. Utan några förändringar i övrigt skall ett led i överklagningskedjan ges en ny benämning. Regeringen finner, liksom flertalet remissinstanser, att de fördelar som en sådan förändring eventuellt skulle medföra inte på något sätt skulle uppväga nackdelarna. Resultatet skulle närmast bli en terminologisk förvirring, som kan antas lägga hinder i vägen för enskildas möjligheter att ta till vara sin rätt genom att klaga på förvaltningsbeslut hos en högre instans. Regeringen anser att förslaget inte bör genomföras.

Regeringens bedömning: Med hänsyn till de tveksamheter som användning av nummerpresentation kan ge upphov till när det gäller allmänhetens möjligheter till förtroliga kontakter med myndigheterna, bör dessa inte använda sig av tjänsten för externa telefonsamtal annat än om den är av väsentlig betydelse för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Regeringen förutsätter att myndigheterna självmant iakttar den försiktighet som är påkallad när det gäller användning av nummerpresentation, och anser att det i varje fall i nuläget inte är påkallat med en författningsreglering av saken.

Promemorians bedömning (Ds 2001:25): Överensstämmer i princip med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser som har yttrat sig ansluter sig till eller har inte något att invända mot promemorians bedömning.

Justitiekanslern (JK) anser att nummerpresentation i vissa särskilda fall kan vara av betydande värde, t.ex. i samband med hot och trakasserier, och att det i sådana och liknande fall är motiverat att använda tjänsten. *Domstolsverket* framhåller att det i avsaknad av författningsreglering ytterst måste ankomma på domstolarna att avgöra i vad mån nummerpresentation kan användas och i så fall på vilket sätt detta skall ske för att inte stå i strid med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt *Premiepensionsmyndigheten* kan det finnas behov av nummerpresentation hos en myndighet även om verksamheten inte är absolut beroende av tjänsten; detta kan vara ett sätt att höja servicenivån.

Skälen för regeringens bedömning: Det är angeläget att enskilda även telefonledes kan kontakta myndigheter anonymt för att lämna uppgifter och begära upplysningar. Det är vidare inte självklart att det är den enskilde som skall bära ansvaret för att anonymiteten upprätthålls.

Det kan visserligen konstateras att det i och för sig finns möjlighet för den som ringer till en myndighet att blockera myndighetens möjligheter att se den uppringandes telefonnummer. Den som ringer genom Telia AB slår då prefixet #31# före det uppringda telefonnumret. Frågan är dock om det egentligen finns något generellt sakligt motiverat, rent verksamhetsrelaterat behov hos myndigheterna av att ha tillgång till tjänsten nummerpresentation för externa telefonsamtal.

Att det är nödvändigt för räddningstjänsten och polisen att snabbt och tydligt få besked om från vilken telefon ett nödanrop görs är uppenbart och har heller inte satts i fråga. Inom det slaget av verksamhet fyller nummerpresentation således ett tydligt och välmotiverat behov.

Inom den offentliga verksamheten i övrigt kan det visserligen tänkas situationer då verksamheten skulle kunna befrämjas av nummerpresentation. Sålunda skulle den olägenhet som upprepade okynnesuppringningar innebär kunna motverkas, och det skulle i enstaka fall möjliggöra en mera korrekt prioritering av arbetsuppgifter, t.ex. i fall då ett sammanträde inte bör avbrytas på grund av ett inkommande privatsamtal. Vidare kan nummerpresentation underlätta för en tjänsteman att per telefon åter-

komma till den uppringande. Trots detta kan det inte anses finnas något mera påtagligt behov av att genom nummerpresentation få besked om från vilka telefonnummer medborgarna kontaktar myndigheterna. I den mån det blir aktuellt för en tjänsteman att per telefon återkomma till en uppringande vid ett senare tillfälle möter det naturligtvis inga hinder att under det första telefonsamtals gång fråga vilket telefonnummer som i så fall bör användas. Om tjänstemannen kommer ihåg att fråga om numret behöver alltså frånvaron av nummerpresentation i detta fall inte innebära någon olägenhet.

Det kan vidare knappast anses motiverat av säkerhetsskäl att använda nummerpresentation för att under samtalets gång kunna få besked om från vilket telefonnummer en uppringning sker. I de enstaka fall det verkligen kan vara påkallat från säkerhetssynpunkt att utreda detta kan det göras genom särskilda spårningsåtgärder.

Det torde således kunna konstateras att det inte föreligger något mera påtagligt behov hos myndigheterna av tillgång till nummerpresentation för externa telefonsamtal. I varje fall väger de skäl tyngre som talar emot en generell användning av tjänsten. Myndigheterna bör därför, om det är tekniskt möjligt, avstå från att använda sig av denna annat än om den är av väsentlig betydelse för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Förutom räddningstjänsten kan ett exempel härpå vara s.k. servicetelefoner, där uppgifter om den uppringande med ledning av det telefonnummer som uppringningen görs från presenteras på en kundmottagares datorskärm i samband med att denne tar emot samtalet. En förutsättning för att detta skall få ske måste dock vara att den uppringande på förhand har fått information om förfarandet, och även har möjlighet att avstå från det.

Det får förutsättas att myndigheterna självmant iakttar erforderlig återhållsamhet på detta område. Någon författningsreglering av saken kan därför inte anses vara påkallad i nuläget.

8 Ikraftträdande

<p>Regeringens förslag: De författningsförslag som läggs fram i denna proposition skall träda i kraft den 1 juli 2003.</p>

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till den tid som behövs för riksdagens behandling av denna proposition, bedömer regeringen att de författningsförslag som den innehåller bör kunna träda i kraft den 1 juli 2003.

Den föreslagna ändringen i förvaltningslagen innebär att det görs klart att myndigheterna är skyldiga att se till att allmänheten kan kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att få svar på samma sätt.

Ändringen innebär sakligt sett närmast ett förtydligande av en serviceskyldighet som redan i dag får anses åvila myndigheterna.

Förslaget kan därför inte antas medföra några kostnadseffekter som inte ryms inom de ekonomiska ramar som gäller för myndigheternas verksamhet.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar

6, 9 och 10 §§

I samband med att stat-kyrkareformen trädde i kraft den 1 januari 2000 upphävdes den dåvarande bestämmelsen i 5 § om kungörande av kyrkliga författningar (prop. 1998/99:124, bet. 1999/2000:KU5, rskr. 1999/2000:45). I det lagstiftningsärendet togs inte hänvisningarna i 6, 9 och 10 §§ till den upphävda bestämmelsen bort. Detta förbiseende rättas nu till.

12 §

Ändringen är en följd av att ordet överklagande numera används i stället för besvär.

10.2 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

5 §

Den föreslagna nya bestämmelsen i 5 § *andra stycket* innebär att det klargörs att myndigheternas serviceskyldighet omfattar en skyldighet att göra det möjligt för allmänheten att kontakta myndigheterna med hjälp av fax och e-post och att få svar på samma sätt.

Den nya bestämmelsen avser formellt sett endast myndigheterna som sådana. Detta innebär att det inte kommer att finnas någon skyldighet för myndigheterna att göra det möjligt för allmänheten att skicka e-post till de enskilda tjänstemännen. Å andra sidan finns det inget som hindrar myndigheterna att ha en högre ambitionsnivå på detta område än vad som följer av förvaltningslagens minimiregel. Det torde t.ex. ofta framstå som naturligt för myndigheterna att i samband med skriftväxling med enskilda uppge inte bara den berörda handläggarens direkttelefonnummer

utan även dennes e-postadress. En sådan praxis är utbredd hos myndigheterna redan i dag, som ett led i ett fördjupat servicetänkande.

Det finns givetvis inget hinder mot att den som har tagit emot ett e-postmeddelande skickar detta vidare till någon annan inom myndigheten för vederbörlig åtgärd. Den sak som meddelandet rör kan t.ex. höra till en annan tjänstemans ansvarsområde. Meddelandet bör då lämnas över till denne. Det kan också vara så att mottagaren – t.ex. en myndighets chef – inte har möjlighet att själv besvara meddelandet.

Det är myndigheten som i det enskilda fallet avgör på vilket sätt ett svar skall lämnas. Även om en fråga har ställts per e-post kan det finnas situationer då det är lämpligare att svaret lämnas på annat sätt, trots att den enskilde har uttryckt önskemål om att få svaret elektroniskt. Detta kan vara fallet t.ex. om svaret kommer att innehålla uppgifter som omfattas av sekretess.

För att den som ställer en fråga per e-post skall kunna få svar på samma sätt måste frågeställarens e-postadress framgå för mottagaren. Denne har normalt ingen anledning att ifrågasätta riktigheten av de avsändaruppgifter som ett e-postmeddelande innehåller. Detsamma gäller för övrigt även ett meddelande som har kommit in med vanlig post eller för den delen fax. I samtliga dessa fall kan situationen dock vara sådan att det av något skäl finns anledning att tvivla på avsändaruppgifternas riktighet. I sådana fall får lämpliga åtgärder vidtas i syfte att kontrollera dessa.

Kan det inte beläggas vem som faktiskt har skickat ett visst e-postmeddelande, får detta hanteras på samma sätt som andra anonyma skrivelser.

Det bör framhållas att den skyldighet som myndigheterna nu åläggs avser hantering av textmeddelanden som sänds med hjälp av e-postprogram. Någon allmän skyldighet att ta del av innehållet i bilagor till sådana meddelanden kan inte anses gälla. Sådana bilagor kan nämligen förekomma i en mängd olika format. Det är inte rimligt att kräva att en enskild myndighet skall kunna hantera alla dessa. Kan en myndighet inte ta del av innehållet i en bilaga skall den om det är möjligt givetvis underätta avsändaren om detta så att denne får möjlighet att sända bilagan på nytt i ett format som myndigheten kan hantera.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

I 2 § *andra stycket* sammanförs p. 4 och 5. Regler för totalförsvarspliktigas tjänstgöring utan vapen finns numera i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Ändringen innebär att bestämmelsen anpassas till den terminologi som används i andra författningar. Ändringen medför inte att bestämmelsens innebörd förändras i sak. Ändringen i p. 8 (tidigare p. 9) är rent språklig.

En allmän princip om domstolsprövning

För närvarande gäller som huvudregel att ett förvaltningsbeslut, om annat inte anges i författning, får överklagas till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen. I promemorian föreslås att denna huvudregel överges till förmån för en allmän princip om domstolsprövning. Den nya principen föreslås komma till uttryck genom en bestämmelse i förvaltningslagen som anger att talan mot ett beslut får föras i allmän förvaltningsdomstol. Av 3 § förvaltningslagen, som anger att om en lag eller förordning innehåller bestämmelse som avviker från förvaltningslagen gäller den bestämmelsen, följer att särbestämmelser i specialförfattning av innebörd att talan mot ett beslut skall föras i annan ordning än i enlighet med den allmänna principen kommer att gälla. I den mån skäl anses föreligga för att ett förvaltningsbeslut skall få överklagas hos regeringen i stället för hos förvaltningsdomstol får detta således anges i specialförfattning.

Beslut i administrativa ärenden och i normgivningsärenden är av sådan karaktär att de inte i något fall bör komma under prövning hos förvaltningsdomstol. Från den allmänna principen om domstolsprövning bör därför undantas sådana beslut. Detta bör framgå av den föreslagna bestämmelsen i förvaltningslagen.

Den nu gällande huvudregeln att ett förvaltningsbeslut får överklagas till närmast högre myndighet och ytterst till regeringen kommer till uttryck i 35 § verksförordningen. Denna paragraf förslås ändras på så sätt att där anges att en myndighets beslut i administrativa ärenden och i normgivningsärenden får överklagas hos regeringen om annat inte följer av lagen om inskränkning i rätten att överklaga eller andra föreskrifter.

I de fall den nya principen om domstolsprövning i allmän förvaltningsdomstol blir aktuell att tillämpa skall anhängiggörandet av talan ske genom ansökan om rättens prövning. Det föreslås att det i förvaltningslagen skall anges att talan mot ett förvaltningsbeslut hos domstol, företrädesvis länsrätt, skall väckas genom ansökan om rättens prövning. Rättsmedlet överklagande föreslås i princip bli förbehållet de fall då en talan fullföljs från en lägre myndighet till en högre eller till regeringen respektive från en lägre domstolsinstans till en högre. Av 3 § förvaltningslagen följer dock att talan mot ett förvaltningsbeslut i lägsta domstolsinstans även i fortsättningen skall väckas genom överklagande i de fall så anges i specialförfattning. Många specialförfattningar innehåller bestämmelser med den innebörden. Detta medför att överklagande som metod att anhängiggöra en talan i betydande utsträckning kommer att finnas kvar vid sidan av – men inte som ett alternativ till – ansökan om rättens prövning.

Avsikten med att införa rättsmedlet ansökan om rättens prövning i förvaltningsprocessen är att betona den skillnad som bör finnas mellan å ena sidan den överprövning som sker hos förvaltningsdomstolarna och å andra sidan den överprövning som sker hos myndigheterna. Avsikten är

emellertid inte att minska ramen för domstolsprövningen eller på annat Prop. 2002/03:62
sätt göra avkall på den rättssäkerhet som de förvaltningsprocessrättsliga Bilaga 1
bestämmelserna är avsedda att trygga.

Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs

dels att det i förvaltningslagen (1986:223) skall införas en ny bestämmelse 21 a § av följande lydelse

dels att rubriken närmast före 21 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ansökan om rättens prövning

21 a §

Talan mot ett beslut får föras hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i administrativa ärenden och i ärenden som avses i 20 § första stycket 5. Talan väcks genom ansökan om rättens prövning.

Av 3 § följer att talan får väckas på annat sätt och att beslut får överklagas om det finns en särskild föreskrift om det.

I fråga om rättens prövning gäller 21, 22–25, 27, 28 och 30 §§ i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998. I fråga om talan mot beslut som meddelats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2002/03:62
Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Göta hovrätt, Jönköpings tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Gotlands län, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Hallands län, Länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Länsrätten i Jämtlands län, Länsrätten i Jönköpings län, Länsrätten i Kronobergs län, Domstolsverket, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, Stockholms universitet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund och Arbetsmarknadsstyrelsen.

Yttrande över kapitel 5 i promemorian har även avgetts av Socialstyrelsen, Vägverket, Boverket, Centrala studiestödsnämnden, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Statens invandrarverk, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statens naturvårdsverk, Sundbybergs kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Vännäs kommun, Kiruna kommun, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Industriförbund, Lantbrukarnas Riksförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen.

Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Landsorganisationen i Sverige har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Sammanfattning av promemorian Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut (Ds 1998:42)

Prop. 2002/03:62
Bilaga 4

I nuvarande 27 § förvaltningslagen (FL) finns regler om omprövning. De innebär i huvudsak att en myndighet är skyldig att ändra ett beslut, som den har meddelat som första instans, endast om myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt och ändringen kan ske snabbt och enkelt och utan att bli till nackdel för enskild part. FL:s bestämmelser innebär emellertid inte att myndigheterna är förhindrade att ompröva sina beslut även i andra fall. Möjligheterna till omprövning i dessa fall är dock oregerade. Ledning får i stället sökas i de allmänna principer om förvaltningsbesluts rättskraft som har utbildats i praxis.

I speciallagstiftningen kan man finna omprövningsbestämmelser som är mera heltäckande än FL:s regler. Sådana bestämmelser finns i bl.a. lagen om allmän försäkring (AFL) och taxeringslagen (TL). AFL:s omprövningsbestämmelser innebär i korthet att beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av en tjänsteman – tidigare omfattade bestämmelserna samtliga beslut som fattats av kassan – skall omprövas om det begärs av en enskild som beslutet angår samt att ett beslut som kan omprövas inte får överklagas innan omprövning skett. TL:s bestämmelser innebär att skattemyndigheten är skyldig att ompröva ett taxeringsbeslut om den skattskyldige begär det eller om det finns andra skäl samt att omprövning är obligatorisk när den skattskyldige har överklagat ett taxeringsbeslut.

I syfte att – med bibehållen rättssäkerhet – effektivisera omprövningsförfarandet föreslås i promemorian att mera utvecklade omprövningsbestämmelser skall införas i FL. Sådana bestämmelser är bl.a. ägnade att medföra bättre motiverade beslut, som ökar den enskildes möjligheter att ta tillvara sin rätt samtidigt som de kan ge ett mera kvalificerat underlag för domstolarnas prövning. Den enskilde kan också få det slutliga avgörandet redan av förvaltningsmyndigheten utan att behöva avvakta en långdragen domstolsprövning.

Förslaget innebär följande.

En myndighet skall enligt bestämmelserna i en ny 27 § FL vara skyldig att ompröva ett beslut, som den har meddelat som första instans, om det begärs av en enskild som berörs av beslutet. Ett beslut som myndigheten meddelar i sin egenskap av besvärinstans skall således inte kunna omprövas enligt den nya bestämmelsen. Omprövningsskyldigheten skall inte omfatta omprövnings- och avvisningsbeslut.

En begäran om omprövning skall vara skriftlig och ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag som den enskilde fick del av det angripna beslutet. Den enskilde skall ange bl.a. den ändring i beslutet som han begär.

Beslutsmyndigheten skall göra en fullständig omprövning av det tidigare meddelade beslutet i de avseenden som den enskilde har angett. Myndigheten får vid omprövningen inte ändra beslutet till nackdel för den enskilde som har begärt omprövning. Däremot får myndigheten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild om inte något motstående enskilt intresse lider men. I omprövningsärendet får myndigheten besluta att det angripna beslutet tills vidare inte skall gälla.

Den enskilde får inte hos allmän förvaltningsdomstol överklaga ett beslut som kan omprövas. I de fall omprövning kan ske är det således endast omprövningsbeslutet som kan överklagas av den enskilde. Om den enskilde ändå skulle överklaga ett omprövningsbart beslut, skall överklagandet anses som en begäran om omprövning. Dock gäller att ett grundbeslut som överklagas till domstol av det allmänna för överklagas även av den enskilde.

Myndigheternas nuvarande i 27 § FL reglerade skyldighet att i vissa fall ändra felaktiga beslut skall gälla i huvudsak oförändrad även i fortsättningen. Skyldigheten skall omfatta grund- och omprövningsbeslut samt föreligga även om den enskilde har begärt inhibition. Ändring skall inte behöva göras av oriktigheter som är av ringa betydelse för den enskilde. Bestämmelser om detta införs i en ny 27 b § FL.

Ett beslut att avvisa en begäran om omprövning på grund av att den kommit in för sent som efter överklagande har prövats av en högre myndighet eller av en domstol, skall inte få överklagas vidare.

1. Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen
(1971:291)

Härigenom föreskrivs att 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §

Länsrätts beslut överklagas hos kammarrätt. Kammarrätts beslut överklagas hos Regeringsrätten.

Beslutet får överklagas av den som det angår, om det gått honom emot.

Kammarrättens beslut att meddela prövningstillstånd får inte överklagas.

Om en skrivelse med överklagande eller begäran om omprövning har avvisats såsom för sent inkommen och en domstol efter överklagande har prövat avvisningsbeslutet eller vägrat prövningstillstånd i fråga om överklagandet, får domstolens beslut inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999. De nya bestämmelserna gäller inte om det beslut som överklagas eller som avses med begäran om omprövning har meddelats före ikraftträdandet.

2. Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningslagen (1986:223)
dels att 27 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 27 a och b §§, av
följande lydelse,
dels att rubriken närmats före 27 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Omprövning av beslut

Omprövning och ändring av beslut

27 §

Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

En myndighet skall ompröva ett beslut som den har meddelat som första instans, om det begärs av en enskild som beslutet angår och fråga inte är om ett beslut att avvisa ett överklagande eller en begäran om omprövning eller om ett beslut meddelat med stöd av denna paragraf eller 27 b §.

Myndighetens beslut får inte på begäran av den enskilde ändras till hans nackdel

Myndigheten får bestämma att det beslut som skall omprövas tills vidare inte skall gälla.

Ett beslut som kan omprövas enligt första stycket får inte överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av en enskild såvida inte femte stycket är tillämpligt. Om en enskild överklagar ett sådant beslut, skall överklagandet anses som en begäran om omprövning.

Om omprövning begärs av ett beslut och det allmänna överklagar samma beslut, skall beslutet inte

omprövas. Begäran om omprövning skall anses som ett överklagande. Prop. 2002/03:62
Bilaga 5

27 a §

Vad som sägs i 21, 23, 24 och 30 §§ om överklagande skall i tillämpliga delar gälla en begäran om omprövning enligt 27 §.

27 b §

Även om omprövning inte har begärts skall en myndighet ändra ett beslut, som den har meddelat som första instans, om beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning samt om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för enskild part.

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999 och tillämpas på förvaltningsbeslut som meddelas efter ikraftträdandet.

3. Förslag till lag om ändring i taxeringslagen
(1990:324)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 10 § taxeringslagen (1990:324) skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999 och tillämpas första gången i mål som avser 2000 års taxering.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2002/03:62
Bilaga 6

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Jönköpings tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Gotlands län, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Hallands län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Dalarnas län, Länsrätten i Jämtlands län, Länsrätten i Jönköpings län, Länsrätten i Kronobergs län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Datainspektionen, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Försvarsmakten, Försäkringskassaförbundet, Socialstyrelsen, Vägverket, Generaltullstyrelsen, Finansinspektionen, Riksskatteverket, Boverket, Centrala studiestödsnämnden, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statens naturvårdsverk, Sundbybergs kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Vännäs kommun, Kiruna kommun, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Lantbrukarnas Riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation och Föreningen Länsstyrelsernas Chefsjurister.

Yttrande har även inkommit från jur. dr Bertil Wennergren.

Riksförsäkringsverket, Sveriges Industriförbund, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges domareförbund har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Myndigheternas tillgänglighet per telefax och elektronisk post

Telefax (fax) och elektronisk post (e-post) används i dag av ett mycket stort antal människor i vårt land. Inte minst när det gäller e-post har antalet användare ökat kraftigt under senare år. Denna utveckling fortsätter. E-post är ett effektivt och användarvänligt kommunikationsmedel. Det finns ett påtagligt behov hos enskilda att kunna använda dessa moderna sätt att kommunicera i sina kontakter med myndigheterna. Alla myndigheter tillgodoser dock inte detta fullt ut i dag, i vart fall när det gäller e-post.

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) finns grundläggande regler om serviceskyldighet i myndigheternas förvaltningsverksamhet. Enligt dessa regler gäller bl.a. att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde, att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt och att myndigheterna skall ta emot telefonsamtal från enskilda.

För att säkerställa medborgarnas behov av att kunna kommunicera med myndigheterna med hjälp av e-post föreslås det i promemorian att det i 5 § förvaltningslagen förs in en uttrycklig skyldighet för myndigheterna att se till så att detta är möjligt.

Offentlighetsprincipen och elektronisk post

I promemorian konstateras att skyldigheten att på ett korrekt sätt hantera allmänna handlingar är densamma även om dessa utgörs av inkomna eller avsända e-postmeddelanden. Det är viktigt att myndigheterna har fasta, klara och ändamålsenliga rutiner för denna hantering. Svårigheter eller ovilja att leva upp till de krav som ställs i sammanhanget får inte hindra medborgarnas möjligheter att använda e-post i sina kontakter med myndigheterna.

Nummerpresentation och nummerregistrering

Det finns generellt sett inget påtagligt behov hos myndigheterna av tillgång till tjänsten nummerpresentation. Med hänsyn till de tveksamheter som tjänsten kan ge upphov till när det gäller allmänhetens möjligheter till förtroliga kontakter med myndigheterna, t.ex. vid utövandet av rätten att få del av innehållet i allmänna handlingar, bör myndigheterna därför inte använda sig av tjänsten för externa telefonsamtal annat än om den är av väsentlig betydelse för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, t.ex. inom räddningstjänsten.

Enligt promemorian är någon författningsreglering av saken dock inte påkallad i nuläget.

I förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. (serviceförordningen) finns regler om bl.a. inom vilken tid domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter skall tillhandahålla domar, beslut och andra handlingar.

Mot bakgrund av att det har framförts synpunkter om att regleringen i serviceförordningen inte är helt ändamålsenlig, särskilt med tanke på de allmänna domstolarnas verksamhet, diskuteras i promemorian om förordningen bör upphävas och de regler som i dag finns där flyttas över till andra författningar, bl.a. rättegångsbalken.

Den slutsats som dras i promemorian är att serviceförordningens regler om tiden för tillhandahållande av domar och beslut bör finnas kvar. Där-
emot bör en del justeringar göras i förordningen i andra avseenden, bl.a. med anledning av ett påpekande från Riksskatteverket. Vidare bör förordningens rubrik ändras i förtydligande syfte.

Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs att 5 § förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att få svar på samma sätt.

En myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Detta gäller dock inte om en sådan dag samtidigt är midsommarafton, julafton eller nyårsafton.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2002/03:62
Bilaga 9

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms universitet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Patent- och registreringsverket, Botkyrka kommun, Bollnäs kommun, Jämtlands läns landsting, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation.

Borlänge kommun, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige och Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, J. O. Karlsson, H. Karlsson, Nykvist, Lund, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: statsrådet Lund

Regeringen beslutar proposition 2002/03:62 Några förvaltningsrättsliga frågor.