

3 Förvaltningslagen – allmänt

3.1 Tillämpningsområde

Förvaltningslagens tillämplighet

I förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheter ska handlägga ärenden och om hur domstolar ska handlägga förvaltningsärenden. FL ska i princip tillämpas hos alla förvaltningsmyndigheter i deras handläggning av ärenden (1 § första meningen). Detta gäller oavsett om myndigheten lyder under regeringen eller inte. Begreppet förvaltningsmyndighet har enligt prop. 1985/86:80, s. 57, samma betydelse som i regeringsformen (se prop. 1973:90, s. 232 f.) och torde sällan bli föremål för tvekan i tillämpningen. Här ska endast konstateras att förvaltningslagens regler ska tillämpas av Skatteverket (se dock nedan vid kantrubriken ”Avvikande bestämmelse”) men även av exempelvis de affärsdrivande verken. I den verksamhet som är organiserad i privaträttslig form, t.ex. de statliga och kommunala bolagens verksamhet, gäller däremot inte förvaltningslagen.

Det ska uppmärksammas att förvaltningslagen innehåller basregler och minimikrav som inte får underskridas utan stöd i lag eller förordning. Se kantrubrik ”Avvikande bestämmelse” nedan.

Vidare tillämpningsområde

Vissa regler i förvaltningslagen har ett vidare tillämpningsområde än lagen i övrigt (1 § andra meningen). Detta gäller bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet i 4–5 §§ (se avsnitt 3.2) och om samverkan mellan myndigheter i 6 § (se avsnitt 3.3).

Överklagande

I 1 § sista meningen FL finns en hänvisning till 22 a § samma lag. I sistnämnda bestämmelse finns regler om överklagande och om krav på prövningstillstånd i kammarrätt, se avsnitt 10.2.

Ärendehandläggning och faktiskt handlande

Reglerna i 4–6 §§ FL ska – till skillnad mot de flesta av lagens bestämmelser – tillämpas inte bara vid ärendehandläggning hos myndigheterna utan även vid s.k. faktiskt handlande från

myndigheternas sida. De ska således tillämpas vid all förvaltningsverksamhet hos myndigheterna.

Var gränsen går mellan handläggning av ärenden (se avsnitt 4.2) och faktiskt handlande får avgöras från område till område. Ledning kan därvid hämtas från följande uttalande av föredraganden (prop. 1971:30 Del 2, s. 315): ”Ofta används i specialförfattningarna uttryckligen begreppet ’ärende’. Även när detta begrepp inte begagnas i specialförfattningarna, framgår ofta av sammanhanget, t.ex. av regler om besluts överklagbarhet, vad som enligt en viss författning är att räkna som ärende. Någon skarp skiljelinje mellan handläggning av ärenden och s.k. faktiska handlingar torde dock inte kunna dras upp. Skillnaden mellan de olika typerna av verksamhet belyses bäst genom några exempel. Hållandet av en lektion i en skola eller utförandet av en operation på ett sjukhus kan enligt normalt språkbruk inte betecknas som handläggning av ett ärende. Uppkommer däremot fråga om disciplinär bestraffning av en skolelev eller om en patients debitering för sjukhusvård föreligger ett ärende som ska behandlas av förvaltningsmyndigheten. Ytterligare exempel på faktiska handlingar som företas av företrädare för det allmänna utgör polismans trafikdirigering på en gata ...”. (Se även avsnitten 4.1 och 4.2.)

Normbeslut

Förvaltningslagens regler gäller i princip all ärendehandläggning, således även ärenden som rör föreskrifter till allmän efter rättelse, s.k. normbeslut. Flera av lagens bestämmelser är emellertid utformade så att de bara reglerar handläggningen i förhållande till parter. Eftersom det sällan förekommer att någon uppträder som part i ett normbeslutsärende får nämnda bestämmelser sällan betydelse i ärenden av detta slag.

Avvikande bestämmelse

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen gäller enligt 3 § första stycket FL den bestämmelsen. Av 3 § andra stycket FL framgår dock att lagens bestämmelser om överklagande alltid ska tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Ofta kan i en viss lag finnas särskilda regler som avviker från förvaltningslagens. Dessa avvikande regler kan behandla ett visst skede i handläggningen. Det kan i sådana fall vara lätt att förbise att speciallagen inte reglerar hela handläggnings-

förloppet. Den särskilda lagen kan t.ex. innehålla regler om omröstningen som tar över reglerna i 18 § FL. Däremot kanske speciallagen inte innehåller något om föredragandens rätt att få sin avvikande mening antecknad. Detta leder då till att regeln i 19 § FL om denna rättighet för föredraganden blir tillämplig.

Det ska observeras att endast sådana avvikelser från förvaltningslagen som klart framgår av den speciella lagen eller förordningen har företräde.

Förhållandet till EG-rätten

Paragrafen reglerar endast förvaltningslagens förhållande till inhemska författningar, inte förhållandet mellan förvaltningslagen och EG-rätten.

Beskattningsområdet

I 3 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324), TL, och 14 kap. 1 § skattebetalningslagen (1997:483), SBL, finns bestämmelser om kommunikation. Första stycket i paragraferna anger att den skattskyldige ska ges tillfälle att yttra sig innan hans ärende avgörs, om det inte är onödigt. I paragrafernas andra stycken sägs att i fråga om den skattskyldiges rätt att få del av uppgifter, som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv, och att få tillfälle att yttra sig över dem gäller bestämmelserna i 17 § FL.

Den regel som återfinns i första stycket i 3 kap. 2 § TL respektive 14 kap. 1 § SBL har tillkommit för att ge den skattskyldige ett rättssäkerhetsskydd som går längre än vad förvaltningslagen föreskriver. Skatteverket har således ålagts att ge parten tillfälle att yttra sig bl.a. när verket överväger att avvika från den skattskyldiges uppgifter i dennes deklaration.

I nyssnämnda lagrums andra stycken erinras om Skatteverkets kommunikationsskyldighet enligt 17 § FL. Frågan om en dåvarande skattemyndighet fullgjort sin kommunikationsskyldighet enligt 3 kap. 2 § taxeringslagen behandlas i RÅ 1995 ref. 27. I rättsfallet fann Regeringsrätten att skattemyndigheten inte fullgjort sin kommunikationsskyldighet och att dess beslut bl.a. på grund därav saknade ”laga verkan”.

Andra myndigheter

Bestämmelserna i 8–30 §§ FL gäller enligt 32 § inte Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet och inte heller polismyndigheternas, åklagarmyndigheternas, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Det innebär att bestämmelserna inte ska tillämpas i skattebrottsenheternas verksamhet.

Kommuner och landsting

Bestämmelserna i 13–30 §§ FL ska enligt 31 § inte tillämpas i sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Sådana ärenden hos de nämnda myndigheterna där besluten kan överklagas enligt bestämmelser i specialförfattningar berörs inte av undantaget.

3.2 Myndigheternas serviceskyldighet

Skyldighetens omfattning

Myndigheternas väglednings- och serviceskyldighet behandlas i 4 § FL. Varje myndighet ska inom sitt område så långt det är möjligt och lämpligt hjälpa enskilda att ta till vara sina intressen.

Enskilda

Enligt föredraganden i prop. 1985/86:80, s. 59, menas med enskilda i förvaltningslagen inte bara enskilda individer utan även andra privaträttsliga subjekt, exempelvis aktiebolag, handelsbolag, stiftelser och dödsbon. Däremot avses med enskild i princip inte organ för det allmänna, t.ex. kommuner. Ett sådant organ kan dock i vissa fall ha samma ställning som en ”enskild”, t.ex. om det äger en fastighet.

Myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § FL gäller således inte gentemot andra myndigheter. Samverkan mellan myndigheter regleras i 6 § FL (se avsnitt 3.3).

Avsikten med 4 § första stycket FL är att myndigheterna ska hjälpa enskilda att ta till vara sin rätt i förvaltningsärenden. Hjälpen kan t.ex. bestå i att lämna upplysningar om hur man gör en ansökan, ge råd om vilka handlingar som ska bifogas ett ärende eller bistå med att fylla i blanketter. Myndigheten kan också vägleda den enskilde genom att t.ex. anvisa hur denne bör komplettera utredningen, verka för begränsning av utredningen eller lämna förslag på enklare och bättre sätt att nå det som eftersträvas. Se även avsnittet om muntlig handläggning enligt 14 § FL (7.3).

Oberoende av begäran

Serviceskyldigheten gäller oberoende av om den enskilde begärt hjälp eller inte.

Official- eller undersökningsprincipen

I förvaltningslagen finns ingen uttrycklig bestämmelse om myndigheternas utredningsskyldighet. Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser följer emellertid att den s.k. official- eller undersökningsprincipen gäller inom förvaltningen (jfr RÅ 1992 not. 234). Denna princip innebär att myndigheterna ska se till att ärendena blir så utredda som deras

beskaffenhet kräver och har delvis blivit lagfäst genom serviceskyldigheten i 4 § FL. Även om det rent allmänt kan sägas att utredningsskyldigheten sträcker sig längre när det är en myndighet som tar initiativ till en åtgärd riktad mot den enskilde än när den enskilde anhängiggör ett ärende växlar förhållandena så starkt mellan olika ärendekategorier att det är svårt att ange generellt hur långt utredningsskyldigheten sträcker sig.

Officialprincipen innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att nödvändigt material kommer in. Den innebär däremot inte att myndigheten måste sköta utredningen själv. Se vidare Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan 2007, nedan benämnd Hellners-Malmqvist, s. 74.

All verksamhet

Av 1 § FL framgår att 4 § i princip ska tillämpas inte bara vid ärendehandläggning utan i all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna. Bestämmelsen ska således tillämpas när en enskild behöver hjälp med att inleda ett ärende men också vid s.k. faktiskt handlande från myndighetens sida (se avsnitt 3.1).

Allmänna handlingar

I detta sammanhang bör även reglerna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, uppmärksammas. Enligt 2 kap. 12 och 13 §§ TF och 6 kap. 4 § OSL är myndigheterna skyldiga att lämna ut allmänna handlingar respektive uppgifter ur allmänna handlingar om inte sekretess gäller för handlingen eller uppgiften. I 4 kap. 1 och 2 §§ samt 6 kap. 6 och 7 §§ OSL finns dessutom närmare bestämmelser rörande allmänhetens rätt att ta del av uppgifter lagrade med hjälp av automatiserad behandling. Serviceskyldigheten enligt de nämnda bestämmelserna går i vissa avseenden längre än reglerna i förvaltningslagen. Av 3 § första stycket FL framgår att reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen i sådana fall har företräde (se avsnitt 3.1).

Begränsningar

Serviceskyldigheten begränsas, som framgår ovan, i viss mån av de regler som finns i sekretesslagen. Dessa regler är till för att skydda dels enskilda från bl.a. obehörigt intrång i privatlivet, dels myndigheterna så att de kan fullgöra sina skyldigheter på föreskrivet sätt.

Meningen är att det ska vara balans mellan insatserna för att tillfredsställa den enskildes behov och de resurser myndigheterna bör avsätta härför. Serviceskyldigheten begränsas därför också genom att det i 4 § första stycket FL sägs att

hjälp ska lämnas ”i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet”. Detta innebär bl.a. att myndigheten kan vägra att lämna ut handlingar som inte är allmänna enligt tryckfrihetsförordningen – minnesanteckningar i vissa fall, förslag till beslut m.m. – och kan anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen, dvs. till arbetets behöriga gång. Vidare ska myndigheten inte lämna råd om hur gällande bestämmelser kan kringgås. Skatteverket bör således inte hjälpa till med exempelvis avancerad skatteplanering (prop. 1985/86:80, s. 60).

Enligt föredragandens uppfattning (propositionen, s. 60) ska myndigheten väga skäl som talar mot att den enskilde får hjälp mot den enskildes behov av hjälp. Det bör exempelvis anses vara mera motiverat att hjälpa en enskild som saknar juridiskt biträde i en besvärlig fråga än en enskild som har sådant biträde. Enbart ett ärendes svårighetsgrad kan emellertid i det konkreta fallet också påverka bedömningen av om den enskilde är i behov av hjälp.

Tillämpningen av reglerna

Tillämpningen av reglerna om serviceskyldighet kommer i viss mån att bli beroende av myndigheternas uppfattning. Detta får emellertid inte innebära att den enskilde blir beroende av en godtycklig tillämpning från myndigheternas sida. I detta sammanhang gäller – som annars – reglerna i 1 kap. 9 § RF om att myndigheter ska ”beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saktlighet och opartiskhet” (jfr prop. 1985/86:80, s. 21).

Avgiftsfritt

Hjälp ska lämnas avgiftsfritt om det inte finns stöd i exempelvis avgiftsförordningen (1992:191) för att ta ut en avgift.

Besvara förfrågan

En myndighet måste enligt 4 § andra stycket FL lämna någon form av svar på en förfrågan. Kan eller bör myndigheten inte svara på sakfrågan ska den som frågat meddelas detta. Alla svar ska lämnas så snabbt som möjligt. Det ska observeras att skyldigheten att besvara förfrågan inte ersätter exempelvis institutet förhandsbesked enligt lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor.

Ett svar får, som redan nämnts, inte dröja längre än nödvändigt. Att myndigheten ska svara på frågor kan sägas ligga redan i serviceskyldigheten enligt lagrummets första stycke. Den som vänder sig till en myndighet med en fråga av invecklat slag kan naturligtvis inte påräkna ett svar omgående, men myndigheten bör å andra sidan organisera sin verksamhet

så att svaret inte dröjer i månader (se Hellners-Malmqvist, s. 79).

JO har i ett beslut (2003/04:JO1 s. 447) behandlat en persons anmälan rörande dennes begäran om svar på frågor om en kommuns handläggning av ärenden. I anmälan anfördes bl.a. att kommunen inte lämnade några redogörelser för diskussioner kring ärenden och handläggning av ärenden utan intresserade hänvisades till de offentliga debatterna i kommunen samt till den information som fanns att tillgå på kommunens hemsida.

I sitt beslut anförde JO bl.a. följande: ”Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. – Av bestämmelsen framgår att det är myndigheten och inte den enskilde befattningshavaren som åläggs att ge den enskilde service. Serviceskyldigheten är inte heller obegränsad; myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor skall ges etc. Någon form av svar bör dock normalt utgå.”

JO fortsatte: ”Sålunda ankommer det på myndigheten att från fall till fall avgöra i vilken omfattning och på vilket sätt frågor från enskilda skall besvaras. I den mån det är möjligt och lämpligt bör myndigheten givetvis lämna svar på de frågor som har ställts och som rör myndighetens verksamhetsområde. För min del framstår det som självklart att en myndighet på begäran skall lämna upplysningar om sina handläggningsrutiner. Lika uppenbart är enligt min mening att en myndighet skall ge information om handläggningen av ett hos myndigheten befintligt ärende, om det inte finns något sakligt motiverat hinder mot detta, t.ex. av sekretesskäl. Att besvara frågor av detta slag genom att hänvisa frågeställaren till att ta del av information på kommunens hemsida på Internet är normalt inte tillfyllest, bl.a. med hänsyn till att alla inte har tillgång till Internet.”

JO har i ett beslut den 3 november 2008, ärende nr 5475-2008, behandlat en anmälan om att Skatteverket inte besvarat ett brev. I sitt beslut anförde JO att om ”svar inte kan lämnas inom rimlig tid bör den enskilde få besked om att myndigheten

mottagit brevet och om möjligt besked om beräknad tid för handläggning”. JO fann att Skatteverket brustit i sin serviceskyldighet enligt 4 § FL då verket mer än nio månader efter brevets ankomst inte lämnat något besked i anledning därav. (Betr. beräknad tid för handläggning se avsnitt 3.4, kantrubrik ”Underrättelse om handläggningstid”.)

Fel myndighet

Enligt prop. 1985/86:80, s. 60 f., innebär stadgandet i 4 § tredje stycket FL att varje myndighet har skyldighet att hjälpa den enskilde till rätta oavsett om han tar kontakt skriftligt eller på något annat sätt. Om en handling kommit in till fel myndighet bör myndigheten skicka den rätt. Ofta är det lämpligt att myndigheten samtidigt underrättar den enskilde om detta.

Lagtextens formulering ”bör” betyder att myndigheten inte har en ovillkorlig skyldighet att hjälpa enskild till rätta. Detta innebär att myndigheten inte behöver lägga ner något mera omfattande arbete på att reda ut frågor som inte berör dess eget verksamhetsområde. En myndighet är således inte tvingad att göra någon större utredning för att klara ut vart en felsänd skrivelse rätteligen borde ha sänts.

I rättsfallet RÅ 1989 not. 450 ansågs en dåvarande länsskatte-myndighet, som från en person erhöll ett överklagande över en kammarrätts dom, ha åsidosatt den serviceskyldighet som följer av 4 § FL genom att inte underrätta klaganden om att han vänt sig till fel myndighet eller sända hans överklagande till rätt myndighet.

Av misstag

För att undvika missbruk av möjligheten enligt 4 § tredje stycket FL för en enskild att få hjälp när denne vänder sig till fel myndighet har orden ”av misstag” lagts till i lagtexten.

”Tillhandahållandeförordningen”

Den serviceskyldighet som regleras i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. har behandlats i avsnitt 1.4.

Skadestånd

Frågan om det allmännas skyldighet att ersätta skador som uppstår genom att en myndighet gör fel när den fullgör sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen behandlas i avsnitt 11.7.

Tillgänglighet

Myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda (se även avsnitt 7.3) enligt 5 § första stycket FL. Ett oeftergivligt krav är alltså att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten. Strävan bör vara att – med beaktande av tillgängliga resurser och de serviceanspråk som följer av verksamhetens art – detta ska ske i så stor utsträckning som

möjligt. I prop. 1985/86:80, s. 21, framhålls att ”det från allmänhetens synpunkt givetvis är en fördel, om en myndighet har möjlighet att ta emot besök och telefonsamtal under kontorstid utan begränsning till särskilda tider på dagen”. Särskilda besöks- och telefontider får emellertid förekomma. Dessa ska då anges för allmänheten på lämpligt sätt. Bestämmelsen i 5 § utesluter inte att en myndighet, när det är nödvändigt, begränsar exempelvis telefonservicen till vissa timmar på dagen (propositionen, s. 61).

Öppethållande

En myndighet ska enligt 5 § tredje stycket FL 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.

Regeringen har i prop. 1998/99:52, s. 8, framhållit följande: ”Den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig på myndigheternas verksamhet under alla vardagar. Den är emellertid betingad av frågan om öppethållande på klämdagar och vid liknande tillfällen då myndigheterna undantagsvis kan behöva ha en mer begränsad tid för öppethållande. Det skall alltså betonas att det är frågan om ett absolut minimikrav – avsikten med förslaget är inte att nuvarande tider för öppethållande skall inskränkas. Bestämmelsen skall i stället förstås så att det normalt krävs ett längre öppethållande för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn och service, men att det i undantagsfall är acceptabelt att inskränka öppethållandet till två timmar. Anledning saknas för närvarande att fastställa några särskilda tider under vilka myndigheterna normalt skall hålla sina registratorskontor öppna.”

Härefter anförde regeringen (s. 8): ”Ett registratorskontor eller motsvarande måste självfallet vara bemannat under den tid det skall hållas öppet för allmänheten. Den som utövar registratorsfunktionen, registrator, måste vara normalt tillgänglig för allmänheten under hela den föreskrivna öppethållandetiden. Det är inte tillräckligt att registrator enbart kan nås per telefon, eller personligen först efter på förhand avtalad tid.”

Kontakt med hjälp av telefax och e-post

I 5 § andra stycket FL föreskrivs att myndigheterna ska se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och e-post och att svar kan lämnas på samma sätt.

I prop. 2002/03:62, s. 11, anförde regeringen bl.a. att det framstår ”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”. Regeringen anförde vidare bl.a. följande: ”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.”

Härefter fortsatte regeringen (s. 11): ”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.”

Regeringen konstaterade vidare (s. 11): ”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.”

När det gäller säkerhetsfrågor i sammanhanget anförde regeringen följande (s. 12): ”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.)”. Det nämnda JO-beslutet redovisas nedan.

Regeringen fortsatte (s. 12): ”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 system-

angrepp. 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.”

Det ovan nämnda JO-ärendet (2001/02:JO1 s. 201) gällde frågan om det lämpliga i att en dåvarande skattemyndighet överförde sekretessbelagd information med hjälp av e-post. JO anförde i sitt beslut bl.a. följande: ”Skattemyndigheten har i sitt remissvar uppgett att e-post inte kan användas när kravet på sekretess inte kan efterges. Av utredningen i ärendet framgår att bakgrunden till detta uttalande är att elektronisk överföring av information inte kan ske på ett säkert sätt utanför ’RSV-koncernen’. Vidare framgår att myndigheten vid tidpunkten för [NN:s] e-postmeddelande inte på ett klart sätt informerat sin personal i frågan. Enligt remissvaret har dock numera sådan information lämnats.”

JO fortsatte: ”Elektronisk överföring av dokument och meddelanden bör enligt min mening användas endast om det kan ske med godtagbar säkerhet. Kravet på säkerhet kan självfallet ställas olika beroende på innehållet i den information som skall överföras. När det gäller överföring av uppgifter som omfattas av sekretess måste krav på mycket hög säkerhet ställas. Om information som innehåller sekretesskyddade uppgifter inte kan överföras med tillfredsställande säkerhet bör naturligtvis elektronisk överföring underlåtas.”

Härefter anförde JO: ”Jag kan konstatera att skattemyndighetens tjänstemän getts möjlighet att elektroniskt överföra känslig information till enskilda utan att det finns en teknisk lösning för att uppnå en tillfredsställande säkerhetsnivå i användandet. Vad jag finner anmärkningsvärt är att myndigheten inte i ett tidigare skede uppmärksammat sin personal på de risker sådan överföring fortfarande är förenad med och därvid lämnat riktlinjer för användandet.”

Om det inte går att kryptera texten ska en myndighet således inte skicka hemliga uppgifter externt via e-post.

3.3 Samverkan mellan myndigheter

Varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 § FL). Regeln gäller enligt 1 § inte enbart ärendehandläggning utan all förvaltningsverksamhet, således också verksamhet inom ramen för myndighetens faktiska handlande (se avsnitt 3.1).

- ”Räcka varandra handen”** Principen att myndigheterna ska biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån är inte ny. Redan i 1809 års regeringsform fanns bestämmelser om att myndigheterna skulle ”räcka varandra handen” (47 §).
- Syftet med bestämmelsen i 6 § FL är bl.a. att myndigheterna genom att samverka ska underlätta för den enskilde att ha med dem att göra. Den handläggande myndigheten ska själv i den utsträckning det är möjligt och lämpligt ta de kontakter med andra myndigheter som behövs för att utredningen i ärendet ska bli tillräcklig. Detta förutsätter att myndigheterna lämnar varandra det bistånd som de har möjlighet till. Skyldigheten att lämna andra myndigheter bistånd är inte obegränsad utan den gäller enligt lagtexten enbart ”inom ramen för den egna verksamheten”. Denna begränsning måste anses innebära att en myndighet är skyldig att lämna andra myndigheter hjälp endast med sådant som ryms inom den hjälpande myndighetens verksamhetsområde.
- Olika slags hjälp** Hjälpen kan vara av många olika slag. Varje myndighet är t.ex. skyldig att besvara remisser från andra myndigheter om detta kan ske inom ramen för myndighetens verksamhet i övrigt (se vidare avsnitt 7.2 beträffande remisser). Självfallet ska myndigheterna undvika att begära hjälp med sådant som de lika gärna eller snabbare kan klara själva.
- Bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att hjälpa varandra gäller oavsett om hjälpen i det särskilda fallet är fördelaktig för någon enskild eller inte.
- Samstämmighet och konsekvens** En av grundtankarna bakom 6 § FL framgår av följande uttalande i prop. 1985/86:80, s. 23: ”En ny regel om myndigheternas samverkan bör till en början ses som ett uttryck för intresset av att förvaltningen blir mer effektiv och mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter med sinsemellan skilda verksamhetsområden. Att myndigheterna därvid, även när de har olika inriktning, strävar efter att uppnå samstämmighet och konsekvens är naturligtvis mycket väsentligt.”
- Sekretess** Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av sekretessbestämmelse eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Av 3 § första stycket FL följer att bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen har företräde framför 6 § FL.

I propositionen (s. 61) framhålls att 6 § inte innebär någon sådan uppgiftsskyldighet som enligt dåvarande 14 kap. 1 § SekrL (nuvarande 10 kap. 28 § första stycket OSL) bryter sekretessen mellan myndigheter.

Enligt 7 § arkivförordningen (1991:446) får en myndighet låna ut arkivhandlingar till andra myndigheter. En skyldighet att göra det följer av förvaltningslagens samverkansregel.

**Själv inhämta
upplysningar m.m.**

Till regeln i 6 § FL om myndigheternas skyldighet att lämna andra myndigheter hjälp ska kopplas regeln i 7 § FL (se avsnitt 3.4) om att myndigheterna vid ärendehandläggningen ska beakta möjligheten att själva inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter.

3.4 Allmänna krav på handläggningen av ärenden

Målsättning

Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § FL handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts, dvs. utan att avkall görs på kravet på riktiga avgöranden. Bestämmelsen, som uttrycker den bärande tanken i hela förvaltningslagen, gäller enligt sin ordalydelse endast vid ärendehandläggning och således inte vid s.k. faktiskt handlande (se avsnitt 3.1). Hur det ska gå till att uppnå målsättningen beskrivs inte i lagen. Det ankommer i stället på varje myndighet att själv ordna rutinerna så att målet nås utan att rättssäkerheten sätts åt sidan. I prop. 1985/86:80, s. 62, sägs ”att det är den enskildes intresse av enkelhet som skall stå i centrum och att förenklingssträvandena måste sträcka sig över myndighetsgränserna och omfatta också myndigheternas språk”. Att det i första hand är den enskildes intresse av enkelhet som ska beaktas framgår också av paragrafens sista mening där det sägs att myndigheten även på andra sätt ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

**Lättbegripligt
språk**

Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7 § FL). Detta gäller såväl skriftspråket som de muntliga kontakterna med allmänheten. Det finns mycket att vinna med att använda ett mera lättfattligt språk. Det kan t.ex. bli färre överklaganden eftersom den enskilde bättre förstår konsekvenserna av ett beslut och när det är utsiktslöst att överklaga. Det kan också vara så att överklagandena är lättare att arbeta med om den enskilde har fått tydliga besked om hur han ska bära sig åt när han överklagar.

- År 1907** Kravet på ett enkelt språk i förvaltningen är ingen ny företeelse. Redan i ”Kungl. Maj:ts nådiga cirkulär till samtliga förvaltande ämbetsmyndigheter i riket, angående affattandet af utlåtanden, skrivelser m.m. i ämbetsärenden; gifvet Stockholms slott den 22 mars 1907” kunde man läsa följande: ”Enär det skriftsätt, som användes vid affattandet af framställningar och yttranden i ämbetsärenden, ofta icke tillgodoser tillbörliga anspråk på enkelhet och tydlighet, vilje Vi härigenom anbefalla samtliga förvaltande ämbetsmyndigheter i riket att affatta sina skrifter i klara, korta meningar och således undvika invecklande satsbyggnader och onödiga upprepningar samt att i öfrigt söka tillägna sig ett klart och enkelt skriftsätt.”
- Vägledande** Avsikten är att 7 § FL ska vara vägledande vid tillämpningen av flera andra regler i lagen, i första hand reglerna om
- ombud och biträde i 9 § – se avsnitt 5.2
 - inkommande handlingar i 10 § – se avsnitt 6.2
 - tolk i 8 § – se avsnitt 6.5
 - remiss i 13 § – se avsnitt 7.2
 - muntlig handläggning i 14 § – se avsnitt 7.3
 - parternas rätt att få del av uppgifter i 16 och 17 §§ – se avsnitt 7.5
 - underrättelse om beslut i 21 § – se avsnitt 9.1
 - omprövning av beslut i 27 och 28 §§ – se avsnitt 10.5.
- Muntlig ansökan** Stadgandet ger också vägledning när det gäller hur myndigheten i den praktiska ärendehandläggningen bör lösa en del frågor som inte närmare reglerats i lagen. En sådan fråga är i vilka fall en ansökan eller liknande kan göras muntligt. I den mån detta inte reglerats i specialförfattningarna bör den allmänna regeln om enkelhet och snabbhet alltså vara vägledande för myndigheten när den bedömer om en muntlig ansökan kan godtas (se även avsnitt 6.3.).
- Kontakter mellan myndigheter** Myndigheten ska enligt 7 § FL vid handläggningen beakta möjligheten att själv från andra myndigheter inhämta upplysningar och yttranden om sådana behövs (se avsnitt 7.2 beträffande inhämtande av yttrande genom remiss). Bestämelsen ska jämföras med den uppmaning till samarbete mellan myndigheterna som finns i 6 §. Syftet är att myndigheten i lämplig utsträckning själv ska ta de nödvändiga kontakterna

med andra myndigheter. Den enskilde ska inte behöva vända sig till flera myndigheter för att få ett ärende avgjort. I vilken omfattning myndigheten ska agera i detta avseende får avgöras med ledning av paragrafens första mening ("... ärende ... skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts") och den rådande arbets- och resurssituationen. Hänsyn måste också tas till att vissa intyg, registerutdrag m.m. är avgiftsbelagda och att det därför kan stå i mindre god överensstämmelse med avgiftsregleringen att myndigheten själv skaffar in sådana uppgifter från andra myndigheter (prop. 1985/86:80, s. 62).

Handläggningstid

Frågan om snabb handläggning ägnades särskild uppmärksamhet av Konstitutionsutskottet (betänkande 1985/86:21 – om en ny förvaltningslag m.m.). Utskottet uttalade (s. 9 f.) bl.a. följande beträffande myndigheternas handläggningstider: "Detta är en central fråga för de enskilda människorna men även för myndigheterna. Om behandlingen i många ärenden drar ut på tiden skapas lätt stora ärendebalanser. Myndigheterna får då ägna en hel del tid åt att besvara förfrågningar om de ärenden som väntar på avgörande. Inte sällan uppkommer dubbelarbete genom att ärendena måste läsas in av olika handläggare. Det är dock den enskilde som blir hårdast drabbad av att ärendehandläggningen drar ut på tiden. Att i ovisshet behöva gå och vänta under lång tid på ett myndighetsbeslut som kanske gäller frågor som har avgörande betydelse för en persons ekonomi eller personliga förhållanden kan förorsaka otrygghet och personligt lidande, kanske också ekonomiska förluster. Det gäller här inte en ren servicefråga utan handlar i hög grad också om den enskilda människans rättssäkerhet."

Underrättelse om handläggningstid

I 7 § sista meningen FL sägs att myndigheten även "på andra sätt skall ... underlätta för den enskilde att ha med den att göra". Exempelvis kan myndigheten, enligt Konstitutionsutskottets uppfattning (betänkande 1985/86:21 – om en ny förvaltningslag m.m. – s. 11) sända underrättelse om beräknad handläggningstid samt ange någon eller några personer inom myndigheten som den enskilde kan vända sig till med sina förfrågningar i ett pågående ärende. Om en mera bestämd tid för handläggningen kan anges är det enligt utskottets mening naturligt att den enskilde underrättas även på denna punkt.

I betänkandet (s. 10) anförde utskottet också följande: "Enligt utskottets mening torde det med hänsyn till de skiftande förhållanden som råder inom förvaltningen vara vanskligt att i förvaltningslagen införa några mera preciserade bestämmelser

om underrättelseskyldighet rörande handläggningstider eller tidsfrister i handläggningen. I vissa typer av ärenden, t.ex. massärenden, kan det t.o.m. tänkas att en extra hantering med att sända ut underrättelser i ett stort antal fall skulle kunna bli en belastning i verksamheten som skulle kunna ge upphov till ytterligare fördröjningar och dessutom föranleda ökade kostnader. När det gäller fasta tidsgränser för handläggningen på utredningsstadiet kan det inte uteslutas att sådana skulle kunna innebära risker för rättssäkerheten om myndigheterna skulle avstå från att företa utredning för att kunna iaktta uppställda tidsfrister.”

Kostnader I prop. 1985/86:80, s. 24, uttalade föredraganden att det är väsentligt ”att handläggningen inte medför större kostnader än nödvändigt”. Dessa synpunkter får emellertid enligt föredraganden inte överdrivas så att de kommer i konflikt med rimliga krav på noggrannhet.

EG-rätten I ärenden där EG-rätt ska tillämpas ställer EG-rätten vissa krav på snabb handläggning och på att myndigheter själva skaffar in utredning. Sådana EG-regler finns framför allt i form av krav som EG-domstolen har ställt upp genom tolkningar av bestämmelser i Romfördraget. Även EG-förordningar kan innehålla sådana bestämmelser. Se vidare Hellners-Malmqvist, s. 97 och kapitel 4.