

Vem har ansvar för MR- frågor i offentlig förvaltning?

220323

Professor Olle Lundin

Uppsala universitet

Vilka MR-frågor?

- MR rör till största delen det vertikala förhållandet enskild contra stat, i vid mening, i statsbegreppet ingår kommun och region
- Mänskliga rättigheter handlar om att staten ska skydda enskilda från sig själv, en paradox
- När en enskild träder i kontakt med det allmänna så aktualiseras frågan om MR.
- Processuella rättigheter, icke-diskriminering, m.m.

Vilka MR rör förvaltningslagen

- Processuella rättigheter
- Art 6 EKMR, rätt till en rättvis rättegång
- Gäller redan i första instans, hos beslutsmyndigheterna
- Rättvis process präglas bl.a. av den enskilde får tillgång till samma material som myndigheten, partsinsyn och kommunikation
- Att den enskilde ska förstå vad som beslutas, motivering och tolk och översättning
- Tillgång till effektiva rättsmedel, möjlighet att överklaga
- Viss snabbhet i processen, åtgärder mot långsam handläggning

Grundläggande principer förs in i FL

- Införande av de grundläggande principerna
- Officialprincipen, 8 § FPL, 23 § nya FL
- Objektivitetsprincipen, 1 kap. 9 § RF, 5 § nya FL, inte likhetsprincipen,
- Proportionalitetsprincipen, 5 §, inte helt oproblematiskt,

- Göra tydligare för tillämpare vad som egentligen gäller, typiskt sett icke-jurister
- Finns tydlig koppling mellan principerna och MR

Officialprincipen

- Vad betyder den?
- Utredningsansvar
- 8 § FPL, ”såsom dess beskaffenhet kräver”
- Mängder av JO-ärenden, hel del praxis
- Svårtillämpbar

Objektivitetsprincipen

- Esselte och Gävle kommun, kommunalbesvär, styrelsebeslut
- Storsjöödjuret, JO-beslut
- JO:s favoritbestämmelse, hur man bemöter enskilda, uttrycker sig i brev, e-mail m.m.

Proportionalitetsbedömning

- Är åtgärden är ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet (effektiv)?
 - Finns mindre ingripande alternativ?
 - Om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde
-
- HFD 2015 ref 16, körkort med villkor, avstå bruka narkotika
 - Problematisk vid binär lagstiftning, Enköpingsfallet-Miljöbalk-sanktionsavgift
 - Proportionalitet bara vid fritt skön??
 - Eller ska principen ses som en rättssäkerhetsgaranti vid tillämpningen, ett skydd mot oproportionerlig lagstiftning?

Legalitet, nyhet

- Legalitetsprincipen, tolkningen av den, "åtgärder ska ha stöd i rättsordningen", 5§, "rättsordningen" nytt i svensk lagtext
- Från rättsstatsprincip till "skattebetalarprincip"
- Kan vara stöd i regleringsbrev, lag, förordning m.m. " Rättspraxis?"

- Dock inte alla åtgärder, men hela verksamheter
- "Allt som inte är tillåtet är förbjudet"

- Förhållande till tillitsbaserad styrning?

- Är de grundläggande principerna subsidiära?
- Förändras innehållet i gällande rätt när de införs i FL?
- Ska första instans bli mer av rättsliga vakthundar?

Legalitet, objektivitet och proportionalitet

- 5 § En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.
- I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.
- Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Förhållande till kommunal sektor, 2 §

- Ingen ändring,
- Rättsmedlet styr, ärenden där beslutet kan överklagas med kommunalbesvär gäller stora delar av FL inte, precis som idag
- 2 § Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) tillämpas inte 9 § andra stycket, 10-12, 16-20 och 23-49 §§.
- FL:s regler om jäv, 16-18 §§, kopplas ur????? (Ska FL:s jävsregler tillämpas, i kommunal förvaltning, när beslutet inte kan överklagas med kommunalbesvär??)
- Mindre genomslag i kommunal sektor, mindre MR???

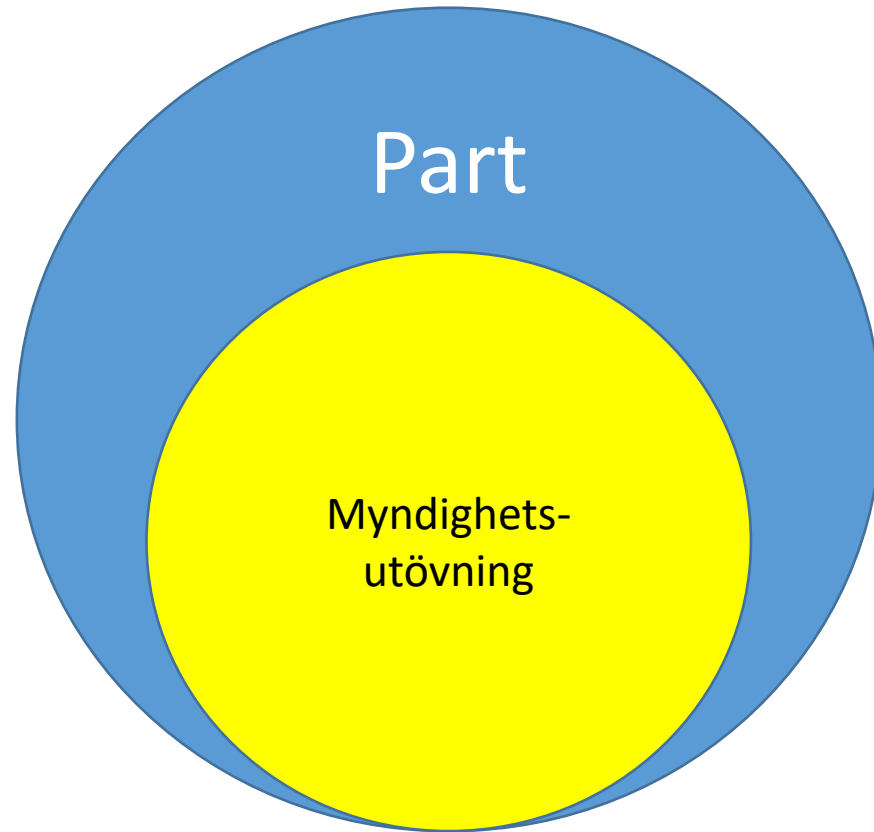
Myndighetsutövning som begrepp

- Tas bort...
- Alla typer av beslut är lika viktiga, i princip, partsbegrepp styrande
- T.ex. motivering, 32 §, ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering där både sakomständigheter och föreskrifter som legat till grund ska med i beslutet
- Skapar svårigheter att veta när exempelvis ett beslut ska föras med en motivering
- Partsbegreppet är inte heller självklart

Regler idag kopplade till myndighetsutövning

- 14 § Muntlig handläggning 24 § part
- 15 § Anteckning av uppgifter 27 § om betydelse
- 16 § Partsinsyn 10 § part
- 17 § Kommunikation 25 § part
- 18 § 3 st, skyldighet att vara med i beslut
- 20 § Motivering 32 § påverka situation
- 21 § Underrättelse om beslut 33 § part

Myndighetsutövning contra part



Subsidiaritet, 4 §

- Om det stadgas annat i lag eller förordning
 - Utredningen menade att inskränkningar i tillämpningsområdet måste ske genom lag
 - Hur förhåller sig subsidiaritet till subsidiaritet?
 - Subsidiaritetsmetoden har sina begränsningar, när nåt nytt förs in i FL så slår det igenom överallt

Utökade (kanske) krav på...

- Serviceskyldighet, 6 § , smidigt, utifrån den enskildes behov, olika service beroende på vem man är
 - Tillgänglighet, 7 §, främja digitala myndigheter, ingen skyldighet att verka på sociala medier, tillgänglig för att uppfylla 2 kap. TF
 - Samverkan, 8 §
 - Kommunikation,
-
- Smärre ändringar och implementering av JO-praxis
 - Ger tillgång till MR...

Serviceskyldighet

- 6 § En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.
- Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.
- Vari ligger utökningen? Möjligen "rätt till positivt bemötande" Trycker på den enskildes behov, t.ex. ålder, mognad m.m. Skillnad på företag och enskilda privatpersoner. Även stora företag kan behöva hjälp ibland
- Inga rättsutredningar
- Resursbrist inget skäl att inte ge service
- Tidsaspekt ny, "utan onödigt dröjsmål", skärpning, FL idag "så snart som möjligt"
- Enligt JO långtgående, finns olika sätt att uppnå samma sak så måste man informera om det
- Skilj på service och ärendehandläggning!

Tillgänglighet, 7 §

- 7 § En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.
- Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.
- Inga krav på aktivitet på sociala medier
- Specifika krav på öppettider tas bort, har uppfattats som begränsande

Samverkan 8 §

- 8 § En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.
- En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.
- Nytt, hjälpa enskilda genom samverkan,
- Utökad krav på samverkan mellan myndigheter, förvaltningen ska därigenom bli mer enhetlig och effektiv och till gagn för medborgarna

Ärendehandläggningen, 9 §

- 9 § Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.
- Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt.
-
- Skriftlig handläggning
- Handlägga enkelt, snabbt och rättssäkert, (där någon enskild är part, borttaget), dvs alla ärenden

Partsinsyn, 10 §, grundläggande MR

- Rätt för part i ärende att ta del av allt material som tillförts ärendet, (notera material/uppgift)
- Partsbegreppet definieras inte, inte självklart vem som omfattas av rätten till partsinsyn (oredlighetsärenden)
- Allt beslutsunderlag i form av handlingar och beslutsunderlag
- Ingen ändring i sak, dock även utanför området för myndighetsutövning

- 10 § Den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
- Partsinsyn bryter igenom det mesta, och väl genomförd uppstår allmänna handlingar
- Partsinsynen utan undantag, anställningsärenden!

Partsbegreppet, partsinsyn

- RÅ 1994 ref. 79, RÅ 2001 ref. 27, grundläggande princip
- RÅ 2001 ref. 27, HFD mål nr 2786-16, även efter avslutat ärende

HFD kan vidareutveckla sin praxis

- Sökande
- Klagande
- Annan part

Tolkning och översättning, MR

- 14 § En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.
- En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.
- Idag: **8 §** När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk

Tolk och översättning, 13 §

- Utökad rätt till tolk och översättning, ”om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt”
- En rättighet för enskilda!
- Enligt propen, ”ingen absolut rättighet”
- Rimliga ändringar i och för sig
- Även i ärenden av kommersiell natur, typ serveringstillstånd
- Inga inskränkningar i lagtext!
- Behovsprövningen!

Behovsprövningen

- Kostnader och faktiska effekter,
- Inskränkningar i propen, ”ärendets beskaffenhet, omfattning och karaktär av det material som ges in, kostnaderna i förhållande till ärendets beskaffenhet”
- Tillgången på tolkar och översättare måste beaktas!
- JO, 2003/04 s. 174, ARN, norsk part, vill ha översättning

Förändring av jävsreglerna, 16 §

- Utökning av intressejäv...borttaget "synnerlig nytta eller skada", nu "påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning"
- Utökning av tvåinstansjäv, från "saken" till "frågor"
- Utökning av ombudsjäv/ställföreträdarjäv, "om någon är eller har varit" "närstående"

- Berör inte kommunal sektor, egna jävsregler i KL
- Innebär att jävsregler i statlig sektor blir mer omfattande än i kommunal!
- Jävsbeslut kan överklagas särskilt (om saken kan överklagas), dock inte enligt KL
- Diskrepans mellan jäv och dess hantering i statlig och kommunal förvaltning

Sakägar- och intressejäv

- Utökning av intressejäv...borttaget ”synnerlig nytta eller skada”,
- nu ”påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning”
- Exempel?

Tvåinstansjäv

- Utökning av tvåinstansjäv, från "saken" till "frågor"
- Exempel...slippa göra en juridisk bedömning av vad som är saken.
Utökning...

Ombuds- och ställföreträdarjäv

- Utökning av ombudsjäv/ställföreträdarjäv, ”om någon är eller har varit” ”närstående
- Kraftig utökning, om någon någonsin varit ombud eller stf för part, eller närstående

Delikatessjäv

- Svår att tillämpa
- Biträdesjäv borttaget och ska hanteras under delikatessjäv
- Uppenbar vänskap och fiendskap
- Ekonomiskt beroende, anställning? Om chefen är jävig är alla underlydande jäviga?
- Engagerat sig så i saken att opartiskheten kan sättas ifråga
- Saknas praxis

JO:s tillämpning av kravet på objektivitet och opartiskhet

- Facebook vän, inte jäv men...
- Externa sakkunniga.....

Jäv 16 §

- Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om
- 1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
- 2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
- 3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
- 4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.
- Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv.

Kommunikation, 26 §

- Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet, om det inte är uppenbart obehövt. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, om
 - 1. ärendet gäller anställning och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
 - 2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller
 - 3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.
- Myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..

Kommunikation

- Gäller även interimistiska beslut, idag beslut som avslutar ärendet
- RÅ 1991 ref. 109, interimistiskt återkallande av körkort, borde kommunicerats och JO 1983/84 s. 375, återkallande av serveringstillstånd
- Ej begränsning till myndighetsutövning, en utökning av kommunikationsskyldigheten

Undantag från kommunikation

- Uppenbart obehövt?
- Borttaget: uppgift som tillförts av annan än honom själv
- Borttaget: om det inte gått parten emot
- Exempel...

Motivering 32 §

- 32 § Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.
- En motivering får helt eller delvis utelämnas, om
 - 1. beslutet gäller anställning av någon,
 - 2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
 - 3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
 - 4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.
- Om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3 ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Verkställighet, 35 §

- Helt nya regler i FL
 - Verkställighet av beslut
 - Huvudregel: ett överklagbart beslut får verkställas när det vunnit laga kraft. Ett beslut får verkställas omedelbart ”om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det”. Ska övervägas noga, bl.a. verkningarna för enskild och möjligheten till återgång.
-
- Hur påverkar det områden som idag styrs av tradition och praxis, PBL?
 - Ny Ds 2017:42 har kommit

Omprövning (byter terminologi), får ändra, 37 § (omprövning till ändring)

- Myndigheten får ändra ett beslut om beslutet är felaktigt pga ändrade omständigheter eller annan anledning.
- Dock gynnande beslut enbart om
 1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
 2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
 3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.
- Men glömde....
- RÅ 2000 ref. 16, hemtjänst, ändrade förhållanden
- Ändrad lagstiftning, övergångsbestämmelser, bryter mot villkor i beslut, mer komplicerat

Återkallelseförbehåll

- I föreskrift eller i själva beslutet?????
- Legalitetsprincipen, behöver vi ha lagstöd för återkallelseförbehåll?
- Här är proppen helt otydlig, å ena sidan bör det regleras i speciallagstiftning å andra sidan bör den praxis som gäller idag fortsättningsvis gälla

Omprövning, ska ändra, 38 §

- Om beslutet är uppenbart felaktigt pga nya omständigheter eller annan anledning
- Snabbt och enkelt utan nackdel för enskild part
- RÅ 1996 ref.51, omprövning av ett förpliktande beslut, inte bara begränsat till en bedömning om uppenbart felaktigt

38 § Ändring

- 38 § En myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om
- 1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och
- 2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Rättelse, 36 §

- Rätta vid uppenbar felaktigt
- Ingen nyhet
- Felaktigheten ska framgå av själva beslutet, objektiv bedömning

Överklagande

- **Vilka beslut får överklagas?**
- **41 §** Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.
- Numera självständig besvärsgrund systemförändring
- **Vem får överklaga ett beslut?**
- **42 §** Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Överklagbarhet och besvärsrätt,

- Överklagbarhet, 41 §, (implementering av praxis, Olivoljemålet RÅ 2004 ref. 8, m.fl.)
- Ett beslut får överklagas om det ”kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt”. Faktiska effekter
- Annan praxis...

- Besvärsrätt, 42 § (samma som idag)
- Beslutet får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot.

- 11 § Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.
-

Långsam handläggning 1

- Ärendet inlett av en enskild part, t.ex. föräldrapenning
- Vilka ärenden omfattas?
- 19 § En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning.
- Anmälan om diskriminering
- Ansökan om anställning!?
- Anmälan om oredlighet
- Ansökningsärenden!

Långsam handläggning 2

- Första instans
 - Sex månader, från ansökan, inte komplett ansökan
 - Enskild kan begära beslut från myndigheten
 - Inom fyra veckor
-
- Antingen får man ett beslut i saken, eller ett avslag på sin begäran

Långsam handläggning 3

- 1. Beslut i saken kan överklagas på sedvanligt sätt
- 2. Ett avslag på en begäran att få ett beslut kan överklagas

Långsam handläggning 4

- Domstolen prövar om motiveringen till avslaget, dvs skälen till att handläggningen försenats, är acceptabel
- Om inte, föreläggande till myndigheten att avgöra ärendet inom viss tid.

Åtgärder mot långsam handläggning, 11-12 §§,

- Domstolsprövning av myndighetens skäl för tidsutdräkten
- Avsikten är att blotta existensen av domstolsprövningen ska verka preventivt
- Enligt förarbetena blir det mycket få fall.....

- Enligt förarbetena finns statistik som visar att det är flera hundra ärenden per år som når JO rörande långsam handläggning
- Behov finns!?

Sammanfattning och analys

- Legalitetsprincipens införande
 - Tolk och översättning
 - Hanteringen av långsam handläggning
 - Jäv
 - Överklagande
-
- Paradigmskifte till viss del, från goda och kompetenta myndigheter, till motsatsen
 - Utökade rättigheter till enskilda, kostnadsfrågor?
 - I vissa delar förstärkning av MR

Genomslaget

- Överklagande av jävsbeslut?
- Överklagande av beslut inom ramen för långsam handläggning?
- Den självständiga besvärregeln i FL, 41 §?
- Proven: *"I många fall innehåller bestämmelsen en uppräknning av vilka beslut enligt specialförfattningen som är överklagbara. Tillämpningen av sådana särskilda bestämmelser påverkas inte av regeringens förslag till allmän reglering i förvaltningslagen", s. 254*

Några fall

- Objektivitet och likabehandling 1:9 RF
- JO:s ämbetsberättelse 2015/16 s.326
- Snabbare handläggningstid för webbansökningar än pappersansökningar pga effektivitetsskäl var inte förenligt med likhets- och objektivitetsprinciperna.
-
- Legalitetsprincipen – art 7 EKMR
- Ej fälla - Vargskinnsålet, NJA 2016 s 680.
- Legalitetsprincipen är fastlagd i 1 kap. 1 § BrB. (Se också bl.a. 1 kap. 1 § tredje stycket och 2 kap. 10 § RF samt artikel 7 i Europakonventionen.)
- HD: I legalitetsprincipen ligger ett obestämdhetsförbud, som innebär att ett straffbud måste vara i rimlig grad bestämt till sin utformning. Det saknar betydelse att lagbestämmelsen får en stor del av sitt innehåll från en EU-förordning. Det saknar också betydelse att regeringen uttalade sig annorlunda i författningskommentaren i propositionen, än tolkningen utifrån den semantiska betydelsen.
-

- Ej medge lättnad - HFD 2014 ref 57
- Kommunfullmäktiges beslut om att parkeringsavgift inte skulle tas ut för miljöbilar stred mot lag. HFD ansåg, mot bakgrund av lagtextens utrymme och vad som uttalats i förarbetena, att regleringen inte gav utrymme för avgiftsdifferentiering eller avgiftsbefrielse i andra fall än som anges i lagtexten.
-
- Rättvis rättegång – art 6 EKMR
- Pågående ärende? Miljöåklagarna uppmärksammade oss om detta, och de diskussioner som pågår om skyldigheten att informera den enskilde om rätten att inte yttra sig.
- Hovrätten för Västra Sverige, protokoll 2017-03-10, Mål nr B 1148-17.
- TR ansåg att enskilds rättigheter som misstänkt blivit åsidosatta under förundersökningen. Att den misstänkte inte blev informerade om rätten att hålla tyst ansågs vara det allvarligaste felet. Hovrätten ansåg dock att bedömningen enligt art. 6 EKMR ska omfatta förfarandet som helhet snarare än enskilda inslag i bevisföringen. Hovrätten återförvisade ärendet till TR, och menade att tingsrättens underlåtenhet att pröva åberopade omständigheter och bevis utgjorde rättegångsfel.