

Generaldirektören

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)

Sammanfattning av Pensionsmyndighetens synpunkter

Pensionsmyndigheten tillstyrker i allt väsentligt att det remitterade förslaget leder till lagstiftning. Pensionsmyndigheten avstyrker dock att den föreslagna bestämmelsen i 6 § andra stycket leder till lagstiftning.

Pensionsmyndighetens anser dock att utredningen i alltför liten utsträckning beaktat de förhållanden som gäller inom en verksamhet som

Pensionsmyndighetens, dvs. ärendehandläggning med en hög grad av automatisering och där även beslutsfattandet i mycket stor utsträckning sker genom automatiska beslut.

En utmönstring av begreppet *myndighetsutövning* bör ske först sedan ytterligare analyser av konsekvenserna för olika typer av offentlig förvaltning gjorts.

Utredningens förslag i fråga och service och tillgänglighet kunde i större utsträckning ha föregåtts av en diskussion om hur skyddet för de uppgifter den enskilde ger in via Internet ska säkras och vilka alternativ till sedvanlig e-post som myndigheterna har för att underlätta den enskildes kontakter.

Pensionsmyndigheten välkomnar förslaget om åtgärder vid dröjsmål.

Pensionsmyndigheten anser dock att ytterligare överväganden bör göras för att säkra dessa åtgärders effekt.

Utredningens förslag till nya bestämmelser om rättelse skulle – genom sin tydlighet och enkelhet – gynna såväl enskilda som myndigheter. På ett väsentlig område inom den offentliga förvaltningen – nämligen socialförsäkringen – skulle dock dessa mycket angelägna förändringar få mycket begränsade effekter eftersom andra regelverk tillämpas på detta område. Pensionsmyndigheten anser därför att det är mycket angeläget att även reglerna om rättelse inom socialförsäkringen ses över och ersätts med eller får en liknande utformning som bestämmelserna i den nya förvaltningslagen.

Inledning

Pensionsmyndigheten konstaterar inledningsvis att det remitterade betänkandet genomgående framstår som väl genomarbetat, välbetänkt och gediget. Avsnitt 4 om förvaltningsförfarandet i ett europeiskt perspektiv samt de återkommande jämförelserna med motsvarande regelverk i de nordiska länderna är särskilt värdefulla för bedömningen av förslagens kvaliteter. Utredningens fokus på den enskildes rättssäkerhet samt att detta getts ett påtagligt genomslag i förslagen är synnerligen positivt och ligger väl i linje med de värden som Pensionsmyndigheten anser bör präglade den offentliga förvaltning.

Pensionsmyndigheten vill emellertid lyfta fram områden som vi inte tycker beaktats inom ramen för utredningens arbete. Exempelvis har den omständigheten att stora delar av den offentliga förvaltningen numera fungerar i det närmaste helt automatisk – genom bl.a. elektronisk inläsning av ansökningar m.m. samt ett helt automatiserat

beslutsfattande – uppmärksammats i liten omfattning av utredningen (jfr nedan angående avsnitt 10). Detta har givetvis fått till effekt att sådana omständigheter fått ett mycket litet genomslag i det lagförslag som nu presenterats. Detta är givetvis en brist som blir alldeles särskilt uppenbar i förhållande till en verksamhet som Pensionsmyndighetens, som är automatiserad i mycket stor utsträckning och där den uttalade strävan är att så ska bli fallet i än högre grad i framtiden. Alldeles bortsett från detta anser Pensionsmyndigheten att det är angeläget att förvaltningsförfarandet reformeras och att en ny förvaltningslag införs. I det följande lämnar vi synpunkter främst i de delar som myndigheten av någon anledning anser att förslagen bör justeras eller i vissa fall utgå. Pensionsmyndigheten anser vidare att några brister i motiven bör avhjälpas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Med utgångspunkt från de aspekter Pensionsmyndigheten har att beakta lämnar myndigheten således följande synpunkter.

5 Ärende, beslut och myndighetsutövning

I fråga om utredningens förslag att utmönstra begreppet myndighetsutövning i den nya förvaltningslagen kan Pensionsmyndigheten i allt väsentligt instämma i de överväganden som föregår utredningens förslag. Ur ett tydlighets- och rättssäkerhetsperspektiv framstår det alltså som angeläget att inte laborera med det ur många aspekter problematiska begreppet i den nya lagen.

I de allra flesta fall torde förslaget i dessa delar inte få några eller under alla förhållanden ringa följder för myndigheternas verksamhet. På vissa områden inom den statliga förvaltningen torde utmönstringen emellertid kunna få vissa effekter som inte framstår som vare sig önskvärda eller effektiva för stärkande av rättssäkerheten.

Exempelvis är Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet till sin konstruktion i grunden inte förvaltningsrättslig utan uppvisar istället tydliga likheter med sådan verksamhet som bedrivs inom privaträttsliga försäkringsbolag. Denna del av myndighetens verksamhet styrs också i stor utsträckning av de regelverk som tillämpas inom finansmarknadsområdet. Även om myndigheten redan i dagsläget tillämpar det förvaltningsrättsliga regelverket i förhållande till fondbolag och andra aktörer i denna verksamhet, kan ifrågasättas huruvida en utvidgning av tillämpningsområdet av förvaltningslagen är önskvärd. Enligt Pensionsmyndighetens mening behöver därför i den fortsatta beredningen ytterligare analyser göras av förslagets konsekvenser i dessa delar. Det torde sannolikt vara motiverat även beträffande de delar av statsförvaltningen som bedrivs utifrån något andra verksamhetsförutsättningar än de som utredningen i första hand synes ha haft för ögonen.

Avsnitt 7 Begränsningar avseende kommunalförvaltningen (2 §)

Det kan ifrågasättas om den kommunala förvaltningen även efter tillkomsten av en ny förvaltningslag bör undantas från tillämpningen av stora delar av de rättsregler som anses utgöra grunden för en god förvaltning. Utredningens argument för ett undantag, nämligen att det endast förekommer ett litet antal ärenden som berör enskilda på ett sådant sätt att lagens rättsäkerhetsgarantier omedelbart aktualiseras, framstår inte som särskilt tungt vägande. Inte heller framstår hänsynen till den kommunala självstyrelsen som ett gott argument för den föreslagna begränsningen. Enligt Pensionsmyndighetens

2010-10-01

Dnr/ref. VER 2010-244

mening torde tvärtom de skäl som förs fram för den enskildes rättssäkerhet göra sig minst lika gällande inom dessa delar av den offentliga förvaltningen.

10 Service, tillgänglighet och samverkan (5-7 §§)

Pensionsmyndigheten anser att stora krav ska ställas på myndigheterna att tillhandahålla medborgarna service av hög kvalitet och med god tillgänglighet.

Det är viktigt att denna service tillhandahålls i rimlig tid och att myndigheterna uppfattar detta som en integrerad del av uppdraget. Beträffande den föreslagna 6 § i betänkandet vill Pensionsmyndigheten framföra följande synpunkter. Inledningsvis kan konstateras att risken för att ett e-postmeddelande inte kommer fram till den avsedda mottagaren torde vara mindre än risken för att en traditionell postförsändelse inte når sin adressat.

Med hänsyn till detta framstår utredningens förslag om att myndigheten sedan den mottagit ett meddelande i ett elektroniskt mottagningsställe ska underrätta avsändaren om detta samt tidpunkten för mottagandet som märkligt. Enligt Pensionsmyndigheten framstår det som minst lika angeläget för en enskild att få ett meddelande som befordrats med sedvanlig post bekräftat av myndigheten. Det finns dock inte någon anledning att motsätta sig en ordning där myndigheterna på något sätt bekräftar mottagandet av e-post från enskilda.

Pensionsmyndigheten konstaterar vidare att utredningens överväganden i dessa delar inte föregåtts av några egentliga analyser av vilka krav på informationssäkerhet som ett dylikt förfarande skulle ställa. Inom exempelvis socialförsäkringen hanteras en stor mängd sekretessreglerade uppgifter och även i övrigt känsliga uppgifter. Hanteringen av dessa måste ske på ett säkert sätt så att den enskildes integritet inte kränks. Vidare är myndigheternas möjligheter att kommunicera sådana känsliga uppgifter med enskilda via det publika Internet begränsade till följd av kraven på informationssäkerhet. Enligt Pensionsmyndighetens mening är utredningens betoning på e-post i detta sammanhang därför olycklig eftersom det riskerar att hindra utvecklingen av mer ändamålsenliga och säkra sätt att kommunicera med enskilda, exempelvis efter inloggning med e-legitimation på "Mina sidor". Den snabba teknikutvecklingen inom detta område är vidare ett generellt argument mot att i lagform reglera hur myndigheterna ska kommunicera med enskilda.

Pensionsmyndigheten avstyrker mot denna bakgrund att den föreslagna 6 § andra stycket leder till lagstiftning. Bestämmelsen bör i stället utformas så att det slås fast att alla myndigheter ska ha en hög tillgänglighet även via elektroniska kanaler.

Pensionsmyndigheten vill i detta sammanhang framhålla följande. Inom myndighetens verksamhet förekommer i huvudsak tre olika typer av beslut, nämligen automatiska, maskinella och manuella beslut. De automatiska besluten fattas helt och hållet genom ADB. Detta får till följd att myndigheten fritt kan hänvisa den enskilde som vill diskutera sitt beslut till valfri lämplig tjänsteman på myndigheten. De manuella besluten innefattar inte sällan en rad olika mer eller mindre skönsmässiga bedömningar. I dessa fall är det givetvis väsentligt för en enskild som närmare önskar få mer information om beslutet och dess innebörd att få tala med den tjänsteman som fattat beslutet. Vissa manuella beslut saknar emellertid helt skönsmässiga bedömningar. Beträffande dessa och de maskinella besluten, som vanligen i mer

begränsad utsträckning kan påverkas av mänskliga bedömningar, torde emellertid nyttan för den enskilde att få komma i kontakt med den tjänsteman som fattat beslutet vara liten. De eventuella frågor som en enskild kan ha torde i nästan alla fall kunna besvaras även av någon annan. Pensionsmyndigheten anser dock inte att rättsläget i dag fullt ut ger stöd för att i dessa fall hänvisa den enskilde till någon annan än den formella beslutsfattaren. Detta förhållande skapar relativt stora problem för myndigheten att bedriva en effektiv handläggning av ärenden samtidigt som den enskilde inte tillförs några egentliga fördelar från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt Pensionsmyndigheten är detta exempel på förhållanden som bör bli föremål för ytterligare belysning i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Pensionsmyndigheten samverkar med ett flertal myndigheter inom olika områden, Bland annat sker samverkan med Försäkringskassan, Skatteverket samt Kronofogdemyndigheten med stöd av lagen (2004:543) om samjänst vid medborgarkontor. Utöver detta sker en mycket omfattande samverkan med Försäkringskassan genom köp av tjänster m.m. Det handlar inte bara om sådana tjänster som t.ex. avser tillhandahållande av intern service. Viktigare här, särskilt om man ser till Pensionsmyndigheternas kostnader, är de omfattande inköp av IT-tjänster som sker inom förvaltningen.

Av motiven torde kunna utläsas att den samverkan som utredningen föreställer sig med förslaget i 7 § torde avse någon annan slags myndighetssamverkan än den som faktiskt sker i dag mellan t.ex. de ovan nämnda myndigheterna, dvs. en samverkan som väsentligen har en närmare koppling till den enskildes möte med myndigheten och som inte handlar om hur myndigheterna ska samarbeta för att kunna erbjuda varandra tjänster på ett kostnadseffektivt sätt. Någon sådan begränsning av tillämpningsområdet för 7 § första stycket kan dock inte utläsas av lagtexten, som snarare synes påbjuda en tämligen långtgående obligatorisk samverkan mellan myndigheterna inom de mest vitt skilda områden och i många olika slags situationer. Enligt Pensionsmyndigheten är det med andra ord något oklart vilken räckvidd 7 § är avsedd att ha och i vilken utsträckning som den ställer krav på de former av samverkan mellan myndigheterna som i första hand avser samarbete kring frågor om t.ex. tjänster och verksamhetsutveckling.

Pensionsmyndigheten ställer sig inte negativ till en sådan skyldighet men anser att – innan förslaget leder till lagstiftning – denna bör förklaras och utvecklas samt sättas i relation till andra föreskrifter om myndighetssamverkan. Här kan hänvisas till de riktlinjer som regeringen ställt upp i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175, s. 55 ff.) samt till 6 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Det bör sammanfattningsvis klargöras hur de föreslagna bestämmelserna i 7 § förhåller sig till dessa riktlinjer och normer för myndigheternas samverkan.

13 Åtgärder vid dröjsmål

Underrättelse om dröjsmål

Pensionsmyndigheten anser i likhet med vad som sägs i betänkandet att det är angeläget att enskilda inte hålls ovetande om vad som händer i deras ärenden. Det är vidare rimligt att myndigheterna i vissa fall åläggs att informera part om att ärendet

2010-10-01

Dnr/ref. VER 2010-244

fördröjts och skälen för detta. Med hänsyn till de möjligheter till snabb och säker kommunikation via tjänster som e-post och "Mina sidor" torde de administrativa bördorna av en sådan skyldighet kunna hållas på en rimlig nivå. Pensionsmyndigheten anser dock att den av utredningen förslagna regleringen i dessa avseenden riskerar att bjuda vissa tillämpningsproblem.

Enligt Pensionsmyndigheten fordrar den föreslagna bestämmelsen att normaltider för handläggningen av olika ärendetyper fastställs på ett relativt formellt sätt. Hur och på vilken nivå detta ska ske, dvs. om det ska ske i form av något slags föreskrift eller om det snarare borde ske inom ramen för ett serviceåtagande eller liknande utfästelser, har inte berörts av utredningen och bör därför bli föremål för fortsatta överväganden.

För att tillämpningen på myndigheterna ska bli enkel och enhetlig borde också betydelsen av kriteriet "väsentligt försenat" utvecklas och förklaras.

Dröjsmålstalan

Pensionsmyndigheten anser att det är mycket angeläget att den enskildes rättigheter i samband med en myndighets dröjsmål eller passivitet stärks.

Enligt Pensionsmyndighetens mening är det remedium som i dagsläget finns – skadeståndstalan – helt klart otillräckligt och inte heller ändamålsenligt.

Pensionsmyndigheten ställer sig således i princip positiv till den reglering som utredningen föreslår i dessa delar, trots att den varken är invändningsfri eller okomplicerad.

Pensionsmyndigheten konstaterar att förslaget enbart tar sikte på sådana ärenden som initierats av en enskild. Utredningen anför som skäl för att reglerna inte ska gälla ärenden som inletts genom myndighetens agerande ex officio i huvudsak att om även dessa ärenden föll inom tillämpningsområdet, skulle detta få svåröverskådliga konsekvenser samt bereda betydande tillämpningssvårigheter.

Pensionsmyndigheten kan inte utan vidare godta argumentet att det är svårt att göra en konsekvensanalys som ett skäl för att inte utsträcka tillämpningsområdet. Inte heller i fråga om tillämpningssvårigheterna kan Pensionsmyndigheten instämma i att dessa borde få leda till att reglernas tillämpningsområde inskränks utan att en mer utvecklad analys först görs. Inom socialförsäkringen förekommer ett stort antal ärenden som rör återkrav av felaktigt utbetalda förmåner och som inte kommer att omfattas av den föreslagna regleringen. I dessa fall lever enskilda under en, inte sällan, mycket betungande ovisshet om hur deras ekonomi kommer belastas till följd av det eventuella beslutet om återbetalning. Enligt Pensionsmyndighetens mening gör sig behoven av att ärenden handläggs inom rimlig tid minst lika gällande i dessa ärenden som i sådana ärenden där den enskilde själv initierat ärendet genom en ansökan om t.ex. en socialförsäkringsförmån. Beträffande återkravshantering kan Pensionsmyndigheten inte heller se att det nödvändigtvis måste uppstå sådana tillämpningssvårigheter som utredningen befarar t.ex. avseende att fastställa starttidpunkten för tidsberäkningen. Pensionsmyndigheten anser alltså att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om inte lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att även avse dessa typer av ärenden.

Såvitt gäller den tid – sex månader – som ska ha förflutit sedan ett ärende väckts innan den enskilde kan begära att det ska avgöras, konstaterar Pensionsmyndigheten att

denna tid i väntan på ett beslut framstår som oskäligt lång beträffande de flesta av de förmåner som regleras inom socialförsäkringen. Pensionsmyndigheten har förståelse för att ett stort mått av skön måste accepteras när en dylik gräns ska anges i en generellt tillämpbar lagbestämmelse. Det går dock att ifrågasätta varför just EU-domstolens praxis och bestämmelser i EU:s sekundärrätt ska vara styrande beträffande den tid som ska gälla för svenska förhållanden. I detta avseende hade förslaget tjänat på att utredningen mer noggrant analyserat vilka krav och mål som ska sättas för den moderna svenska förvaltningen samt, om dessa framstår som mer offensiva än vad som följer av EU-rätten, istället lagt dem som grund för förslaget.

Inom Pensionsmyndighetens verksamhetsområde, där en automatisering av ärendehandläggningen delvis redan skett och alltjämt pågår beträffande allt fler förmåner, skulle en väsentligt kortare tid vara att föredra för att tillförsäkra den enskilde ett effektivt remedium vid myndighetens dröjsmål. De kortare tider som i de flesta fall skulle vara att föredra för Pensionsmyndighetens ärenden skulle givetvis inte med nödvändighet passa andra verksamheter. Enligt Pensionsmyndighetens mening borde i den fortsatta beredningen av förslaget övervägas om bestämmelsen inte ska konstrueras på ett sådant sätt att regeringen bemyndigas att fastställa den tid som ska ha förflutit innan en part kan begära att ärendet ska avgöras.

Ifråga om sättet att angripa en myndighets avslag av en begäran om att ett ärende ska avgöras vill Pensionsmyndigheten framhålla följande.

Beträffande samtliga de förmåner som Pensionsmyndigheten administrerar gäller att endast sådana beslut som tillkommit genom omprövning får överklagas (jfr exempelvis 13 kap. 17 § lagen [1998:674] om inkomstgrundad ålderspension). Med hänsyn till ändamålet med bestämmelsen – att erbjuda enskilda ett effektivt remedium vid myndigheters långsamma handläggning – framstår det som direkt olämpligt att ett avslagsbeslut skulle kunna överklagas till förvaltningsdomstol endast om det tillkommit genom omprövning. Detta synes inte heller vara utredningens avsikt. För att undanröja all tveksamhet i detta avseende bör regleringen dock kompletteras i denna del på så sätt att det klart anges att ett beslut att avslå en enskilds framställan om att ett ärende ska bli avgjort, får överklagas till förvaltningsdomstol utan hinder av det inte tillkommit genom omprövning.

Avsnitt 15 Ombud och biträde (13 §)

Pensionsmyndigheten konstaterar att i departementspromemorian ”En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess” (Ds 2010:17) föreslås skärpta krav på den som vill uppträda som ombud i en förvaltningsprocess samt ett hinder för juridiska personer att agera som ombud.

Pensionsmyndigheten har inte haft något att invända mot dessa förslag men ansett att det framstår som omotiverat att ha olika behörighetskrav m.m. inom förvaltningsförfarandet respektive förvaltningsprocessen. Pensionsmyndigheten har inte anledning att ändra uppfattning i den frågan och anser således att även det nu remitterade förslaget bör justeras så att det står i överrensstämmelse med vad som beslutas beträffande ändringarna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Avsnitt 19 Utredningsansvaret (19 §)

Pensionsmyndigheten anser att en kodifiering av myndigheternas utredningsansvar är något positivt. Det är vidare rimligt att en sådan bestämmelse också reglerar de krav som kan ställas på att en enskild medverkar till utredningen. Pensionsmyndigheten har således i princip inte något att invända mot utredningens förslag i dessa delar.

Enligt Pensionsmyndighetens mening framstår dock förslaget andra stycke i sin nuvarande form som en aning svårtolkat ifråga om vad som avses med uttrycket ”utredning som är tillgänglig för parten”. Detta uttryck torde kunna tolkas som att endast sådan utredning som den enskilde för tillfället är i besittning av omfattas. En annan – enligt Pensionsmyndigheten rimligare – tolkning skulle vara att med uttrycket ska förstås all sådan utredning som parten utan orimlig kostnad eller andra väsentliga olägenheter på något sätt kan få fram och således ge in till myndigheten.

Pensionsmyndigheten anser att ett förtydligande om hur bestämmelsen i detta avseende ska tolkas är önskvärt.

29 Rättelse (30-34 §§)

Pensionsmyndigheten anser att det är positivt om det fortsättningsvis kan användas en term – rättelse – för den åtgärd som myndighet vidtar när den ändrar ett tidigare meddelat beslut. Pensionsmyndigheten har inte heller något att invända mot de grunder som föreslås för myndighetens rättelse av egna beslut. Beträffande den föreslagna 32 § kan konstateras att denna reglerar dels när en myndighet får rätta ett beslut, dels under vilka förutsättningar detta ska ske. Pensionsmyndigheten anser att dessa två situationer borde regleras i två skilda paragrafer. Skälen till det är att förvaltningslagen i stor utsträckning ska tillämpas av tjänstemän utan formell juridisk skolning, och att en sådan uppdelning sannolikt skulle bidra till att i allmänhet förtydliga lagen och förenkla läsningen av densamma. Detta gör sig vidare gällande i ljuset av att tillämpningen av bestämmelser om rättelse av myndigheters egna beslut ofta uppfattas som något svårt och komplicerat.

Rubriken före 33 § lyder ”Rättelse efter det att beslutet överklagats”. Enligt Pensionsmyndigheten ger rubriken vid handen att paragrafen uttömmande reglerar när ett beslut får rättas efter ett överklagande. En sådan tolkning kan dock inte göras med utgångspunkt i paragrafens ordalydelse, av vilken det framgår att bestämmelsen reglerar i vilka fall 32 § får tillämpas sedan ärendet överklagats. Den tolkning som rubriken inbjuder till torde inte heller vara avsedd. För att undvika missförstånd i dessa avseenden – med följd att en myndighet skulle se sig förhindrad att rätta ett beslut enligt 31 § sedan det väl överklagats – bör rubriken ändras.

Avslutningsvis vill Pensionsmyndigheten framhålla att de mycket positiva förändringar som förslaget – genom sin tydlighet och enkelhet – i dessa delar medför för enskilda och myndigheterna inte får genomslag annat än i mycket begränsade fall inom socialförsäkringen. Möjligheterna till rättelse inom detta område regleras i det närmaste uteslutande i specialbestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring samt i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Dessa bestämmelser är enligt Pensionsmyndigheten svårtillgängliga och svårtillämpade för myndigheterna och möjligheten för enskilda att förstå dessa fullt ut torde vara små.

Pensionsmyndigheten anser således att det är mycket angeläget att en översyn av

2010-10-01

Dnr/ref. VER 2010-244

bestämmelserna om rättelse m.m. inom socialförsäkringens område kommer till stånd så snart som möjligt.

34 Överklagandets form och innehåll (41 §)

I den föreslagna bestämmelsen anges att om ett överklagande ska prövas av allmän förvaltningsdomstol gäller ytterligare föreskrifter i förvaltningsprocesslagen. Den föreslagna lagstiftningstekniken – att hänvisa till en annan lag för ytterligare bestämmelser – bidrar inte till att lagen blir tydlig och enkel att tillämpa för samtliga tjänstemän som handlägger förvaltningsärenden. Enligt Pensionsmyndigheten skulle det därför vara att föredra att direkt i en ny förvaltningslag ange de krav som ställs på ett överklagande av en förvaltningslags beslut.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm efter föredragning av chefsjuristen Thomas Norling. I den slutliga handläggningen av ärendet har även chefen för rättsenheten Mikael Westberg deltagit.

Katrin Westling Palm

Thomas Norling