



Kopia till
Utbildningsdepartementet

YTTRANDE

2010-09-30

2010-110-4706

2010-05-27

Ju2010/3874/L6

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har fått betänkandet En ny förvaltningslag på remiss och vill lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

CSN:s allmänna synpunkter

Lagförslaget syftar både till att förstärka rättssäkerheten samt främja snabba avgöranden. CSN konstaterar att huvuddelen av de föreslagna bestämmelserna innebär en förstärkning av rättssäkerheten. Detta är ett lovvärt syfte som CSN ställer sig bakom. De föreslagna bestämmelserna medför dock att myndigheterna inte ges bättre förutsättningar för en effektiv handläggning. Visserligen föreslås bestämmelser som ger den enskilde bättre möjlighet att kräva ett avgörande av ett ärende inom rimlig tid men myndigheternas förutsättningar för att avgöra ärendena snabbare snarare försvåras. Gällande några av de föreslagna bestämmelserna menar CSN att vinsterna ur rättssäkerhetssynpunkt är så begränsade att de inte motiverar den fördröjning och det försvårande av handläggningen som de innebär. Detta gäller t.ex. de föreslagna bestämmelserna om rätten för enskild att lämna muntliga uppgifter, skyldighet för myndigheten att i vissa fall kommunicera inför beslut som inte går parten emot, rättelse efter att beslutet överklagats och om underrättelse till part i samband med rättelse. Sammantaget anser CSN att utredningen genom det lämnade förslaget inte uppnår ett av dess uttalade syften, att främja snabba avgöranden. Genom att handläggningstiden förlängs fördröjas handläggningen och risken för felaktiga utbetalningar inom välfärdsystemen ökar.

Vidare anser CSN att utredningen inte tillräckligt har övervägt frågor gällande den föreslagna lagens inverkan på den alltmer utbyggda elektroniska förvaltningen. I princip saknas helt överväganden kring vilka effekter de föreslagna bestämmelserna kan innebära för en utvidgad e-förvaltning. Till exempel resonerar inte utredningen kring den rättsliga statusen för uppgifter som mellanlagras hos en myndighet i samband med övervägandena kring bestämmelsen om fastställande av ankomstdagen och inte heller kring kravet på beslutsdokumentation för maskinella beslut. Dessa frågor är i högsta grad aktuella hos många myndigheter men utredningen synes närmast ha väjt undan för sådana frågeställningar. Enligt CSN:s mening är det särskilt viktigt att dessa frågor noga övervägs mot bakgrund av den snabba teknikutvecklingen samt då den nya förvaltningslagen är avsedd att gälla under överskådlig tid.

2010-09-30

I övrigt anser CSN att lagförslaget innebär en förbättrad struktur än enligt den befintliga förvaltningslagen. Vad gäller språkbruket anser CSN att utredningen visar en god ambition att förenkla och modernisera språket som dock inte når ända fram. Vissa bestämmelser, som t.ex. den föreslagna 16 § om framställning från enskild, framstår som moderna och lättbegripliga. Andra bestämmelser, som t.ex. 19 § om utredningsansvaret eller 13 § om ombud och biträde, bibehåller ett språk som kan uppfattas som ålderdomligt och svårbegripligt. CSN anser därför att ytterligare en språklig översyn av lagförslaget bör äga rum inom ramen för det fortsatta arbetet för att göra bestämmelserna så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt.

CSN:s specifika synpunkter

Utöver ovanstående allmänna synpunkter anser CSN att följande synpunkter är av särskild vikt.

- CSN avstyrker förslaget att undantaget från kommuniseringskyldigheten vad gäller beslut som inte går parten emot avskaffas. Vidare anser CSN att skyldigheten att kommunicera inför ett interimistiskt beslut inte bör utvidgas i förhållande till vad som gäller enligt befintlig praxis (RÅ 1991 ref. 109) och att tillämpningsområdet för det föreslagna undantaget från kommuniseringskyldigheten i p. 2 måste förtydligas med avseende på interimistiska beslut.
- CSN avstyrker att det befintliga undantaget från skyldigheten att motivera beslut som inte går någon part emot avskaffas. Sådan skyldighet bör endast gälla i fall då kravet på en motivering framstår som särskilt påkallat.
- CSN avstyrker förslaget att upphäva möjligheten att ändra ett beslut i skärpande riktning efter ett överklagande.
- CSN avstyrker förslaget att avskaffa ordningen med att överklagandet förfaller om beslutsmyndigheten ändrar beslutet så som klaganden begär.
- CSN avstyrker förslaget att underrättelse ska ske till part i samband med rättelse i fler fall än i dag.
- CSN avstyrker förslaget att beslut om att anställa någon ska kunna överklagas till förvaltningsrätt.

Därutöver vill CSN särskilt framhålla nedanstående synpunkter utöver de som i övrigt framgår av yttrandet

- CSN avstyrker förslaget om dröjsmålstan till den del som det innebär att den tidsfrist, inom vilken en överordnad instans förelägger en beslutsmyndighet att avgöra ett ärende, är bindande oavsett vilka omständigheter som inträffar efter överinstansens prövning.
- CSN anser att rätten för enskild att lämna uppgifter muntligen ska förutsätta att detta kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.
- CSN föreslår att bestämmelsen om rättelse av andra skäl (32 §) även ska omfatta rättelse av beslut av gynnande karaktär i gynnande riktning.
- CSN anser att det i 32 § uttryckligen bör framgå att det med oriktiga eller vilseledande uppgifter även avses utelämnande av relevanta fakta.

2010-09-30

- CSN är tveksam till förslaget att beslutsmyndigheterna inte längre ska kunna rätta beslut som överklagats om överklagandet har överlämnats till överinstansen. CSN föreslår därför att beslutsmyndigheterna ska tillåtas ändra överklagade beslut som överlämnats till en överinstans efter kontakt med överinstansen.
- CSN föreslår att det i lagen tydliggörs i vilken ordning en beslutsmyndighet ska pröva om ett överklagat beslut ska rättas och om överklagandet kommit in i rätt tid.

13 Åtgärder vid dröjsmål (11 och 47 §§)

CSN anser att ambitionen att införa en form av dröjsmålstalan, eller en möjlighet att i högre instans direkt angripa en underlåtenhet hos en myndighet att agera, i och för sig är lovvärd. CSN utgår också ifrån att myndigheten endast i mycket begränsad utsträckning kommer att påverkas av förslaget, eftersom myndigheten generellt sett har förhållandevis korta handläggningstider.

CSN har dock en del principiella invändningar mot förslaget om s.k. dröjsmålstalan i 11 §. Invändningarna rör utredningens ståndpunkter när det gäller förfarandet i den första instansen efter bifall till ett överklagande. Som förslaget är utformat tvingas en myndighet som av en överinstans har ålagts att avgöra ett ärende vid en viss tidpunkt att göra detta, oavsett förändringar i beslutsunderlaget efter överinstansens beslut. Det kan t.ex. tänkas att parten själv ger in nytt och omfattande material kort tid före den av överinstansen fastställda tidpunkten för avgörande av ärendet. Att myndigheten inte ens i ett sådant fall ges någon möjlighet till flexibilitet eller ytterligare skäligt rådrum inför avgörandet av ärendet är otillfredsställande.

CSN är bekymrad över utredningens synsätt att den enskildes rättssäkerhet tillgodoses genom att eventuella brister i den första instansens avgörande får rättas till efter ett eventuellt överklagande. Då det i andra sammanhang samtidigt betonas att processens tyngdpunkt ska ligga i första instans, framstår förslaget dessutom som till viss del motsägelsefullt.

Mot denna bakgrund anser CSN att den föreslagna ordningen inte är tillräckligt flexibel. CSN avstyrker därför förslaget till den del som det innebär att den tidsfrist, inom vilken en överordnad instans förelägger en beslutsmyndighet att avgöra ett ärende, är bindande oavsett vilka omständigheter som inträffar efter överinstansens prövning.

17.7.3 Behandling av bristfällig framställning (17 §)

Enligt CSN:s mening bör ordet ”får” i den föreslagna paragrafens andra stycke bytas ut till ”ska”. För det fall situationen är sådan att den enskildes framställning har sådana brister att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak bör det vara obligatoriskt – och alltså inte fakultativt – för myndigheten, att efter att myndigheten försökt vägleda den enskilde, förelägga denne att avhjälpa bristen. Vidare bör kraven på föreläggandet även innefatta angivande av tidpunkt då kompletteringen senast ska ha kommit in till myndigheten.

2010-09-30

18 Fastställande av ankomstdagen (18 §)

CSN är positiv till att det föreslås nya, enklare och mera lättillämpade regler för fastställande av den tidpunkt då en handling ska anses inkommen till en myndighet. CSN anser också att den föreslagna regeln är i huvudsak väl utformad.

Det kan dock ifrågasättas om det finns ett behov av en särskild hjälpregel i fjärde stycket i den föreslagna 18 § för handlingar som har sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe. CSN bedömer att sådana handlingar skulle kunna omfattas av huvudregeln i paragrafens första stycke och alltså anses inkomna den dag de anlant till myndigheten (eller kommit en behörig tjänsteman till handa). Om en särskild hjälpregel för handlingar som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe ändå bedöms behövlig, anser CSN att det bör klargöras vad som menas med att en handling i detta sammanhang har *tagits emot*. CSN befarar att det annars finns risk för tolknings- och tillämpningssvårigheter.

CSN ställer sig också frågande till varför det i utredningen förs ett resonemang om att en avsändare, som inte får någon respons på ett e-postmeddelande som han eller hon har sänt till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe, förutsätts säkra bevisning om att meddelandet har sänts och tidpunkten för detta. Detta mot bakgrund av att förslaget bl.a. syftar till att myndigheterna ska slippa bevisfrågor och den föreslagna regeln inte heller verkar ge utrymme för någon bedömning av sådana.

19 Utredningsansvaret (19 §)

CSN anser att det är positivt att något så grundläggande som officialprincipen kodifieras i förslaget till ny förvaltningslag. CSN menar dock att bestämmelsen kan utformas på ett språkligt mer lättförståeligt sätt, t.ex. ”En myndighet ska se till att ett ärende blir tillräckligt utrett.”

20 Muntliga uppgifter (20 §)

CSN anser att rätten för enskild att lämna uppgifter muntligt även fortsättningsvis bör kunna begränsas utifrån uppgiftslämnandets påverkan på myndighetens arbetssituation och avstyrker därför förslaget att denna begränsning i rätten för enskild att lämna uppgifter muntligt avskaffas. Som utredningen konstaterar finns det inte något som tyder på att myndigheterna har missbrukat rätten att vägra ta emot uppgifter muntligen med hänvisning till arbetets behöriga gång. Utredningens förslag medför osäkerhet kring myndighetens möjlighet att med hänsyn till arbetsläget vägra ta emot omfattande mängder muntliga uppgifter som i och för sig är relevanta och tidigare okända för myndigheten. Visserligen föreslås att myndigheten ska ges rätt att bestämma hur det muntliga uppgiftslämnandet lämpligen ska ske men detta synes ta sikte på sättet för det muntliga uppgiftslämnandet, t.ex. telefon eller möte, och synes inte kunna åberopas för att kunna hänvisa den enskilde till att lämna omfattande mängder uppgifter skriftligen.

2010-09-30

21 Kommunikation (21 §)

CSN är i grunden positiv till att kommunikationsprincipen förtydligas och förstärks. En negativ effekt av en mer omfattande skyldighet för myndigheterna att kommunicera är dock att handläggningstiderna förlängs. Det innebär för CSN:s verksamhet att risken för felaktiga utbetalningar ökar. Det är därför av stor betydelse att skyldigheten att kommunicera inte görs för omfattande och att den enbart ska gälla i fall då det är påkallat för att tillgodose intresset av rättssäkerhet. CSN avstyrker därför att det befintliga undantaget från kommuniceringsskyldigheten vad gäller avgöranden som inte går parten emot avskaffas. Vidare anser CSN att kommuniceringsskyldigheten inför ett interimistiskt beslut inte ska utvidgas utöver vad som redan idag följer av praxis. Därmed skulle det vara möjligt för CSN att även fortsättningsvis fatta interimistiska beslut om att hålla inne studiestöd utan krav på föregående kommunikering, vilket är av stor betydelse för att förhindra felaktiga utbetalningar. Vidare bör tillämpningsområdet för det föreslagna undantaget från kommuniceringsskyldigheten i p. 2 förtydligas med avseende på interimistiska beslut.

CSN avstyrker att undantaget från kommuniceringsskyldigheten vad gäller avgöranden som inte går parten emot avskaffas. Som CSN uppfattar utredningens förslag kommer det normalt vid tillämpning av den föreslagna bestämmelsen att vara uppenbart obehövt att kommunicera i dessa fall. De exempel som utredningen för fram då kommunicering ändå bör ske framstår som rena undantagssituationer. Därför medför det ökad tydlighet om det befintliga undantaget från kommuniceringsskyldigheten vad gäller avgöranden som inte går parten emot inte avskaffas. Felaktiga bedömningar från myndighetens sida vad gäller om beslutet går parten emot eller inte kan minimeras genom en nyanserad tillämpning av undantaget och dessutom kommer risken för felaktiga bedömningar från myndighetens sida i detta avseende inte att minska med den föreslagna bestämmelsen där myndigheterna istället har att pröva om kommunicering är uppenbart obehövlig. Vad avser de undantagssituationer som utredningen för fram anser CSN att kommunicering ändå kommer att ske i dessa fall då det är befogat. Kan det antas att uppgifterna är felaktiga eller missvisande ingår det i myndighetens utredningsskyldighet att utreda uppgifternas riktighet, i allmänhet genom att kommunicera uppgifterna med den enskilde, förutsatt att uppgifterna är av betydelse för utgången.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kommer skyldigheten att kommunicera som huvudregel att gälla även inför interimistiska beslut. CSN har sedan den 1 juli 2010 en rätt enligt bestämmelsen i 6 kap. 3 a § studiestödslagen (1999:1395) att fatta interimistiska beslut om att hålla inne studiestöd eller lämna studiestöd med ett lägre belopp till dess att ett slutligt beslut om rätt till studiestöd fattas. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2009/10:141 s. 31) framgår tydligt att regeringens uppfattning är att dessa interimistiska beslut inte ska föregås av kommunicering. Detta bör innebära att regeringen inte anser att ett interimistiskt beslut om studiestöd är ett sådant beslut av stor praktisk eller ekonomisk betydelse för enskild som avses i RÅ 1991 ref. 109 och som måste föregås av kommunicering. CSN anser att en skyldighet att kommunicera inför ett interimistiskt beslut i många fall kan medföra en fördröjning som drabbar både det allmänna och den enskilde på ett negativt sätt. Det är därför av stor betydelse för CSN att även fortsättningsvis kunna fatta interimistiska beslut om studiestöd utan föregående kommunicering. Därför anser CSN att den uttryckliga skyldigheten att kommunicera inför ett interimistiskt beslut inte bör utvidgas i förhållande till vad som redan följer av

2010-09-30

Regeringsrättens praxis och att någon skyldighet att kommunicera inför ett interimistiskt beslut enligt 6 kap. 3 a § studiestödslagen (1999:1395) sålunda inte bör gälla. Av utredningens förslag framgår inte med tillräcklig tydlighet vilken förändring som är avsedd i detta avseende och CSN anser därför att det bör förtydligas i vilka fall kommunicering kan underlåtas med stöd av undantaget i den föreslagna bestämmelsen p. 2, särskilt med avseende på interimistiska beslut samt att undantaget ska utformas på sådant sätt att CSN inte heller fortsättningsvis ska ha en skyldighet att kommunicera inför ett interimistiskt beslut om att hålla inne studiestöd.

CSN anser vidare att bestämmelsen bör förtydligas på så sätt att det framgår att den enskilde ska ges skäligt rådrum för att besvara myndighetens kommunicering. CSN ser även gärna klarläggande uttalanden kring vilka minimifrister som bör gälla för kommunicering. Idag får myndigheterna söka ledning i ett antal JO-avgöranden. Rättsläget i denna del kan förtydligas.

23 Dokumentation (23 §)

I betänkandet (s. 467) anges att JO med fog hävdar att alla uppgifter som kan komma att ligga till grund för beslut och andra åtgärder i ärendet ska dokumenteras. Detta utgör alltså det befintliga rättsläget. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska skyldigheten att dokumentera avse uppgifter som kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. CSN anser att det bör förtydligas om en begränsning av dokumentationsskyldigheten är avsedd i detta avseende, alltså om dokumentationsskyldigheten enligt den föreslagna bestämmelsen enbart ska avse uppgifter som ligger till grund för beslut eller om den, som följer av JO:s praxis, även ska avse uppgifter som ligger till grund för andra åtgärder än beslut. Om det sistnämnda är fallet bör detta framgå av den föreslagna bestämmelsen.

25 Beslutsdokumentation (26 §)

CSN anser att bestämmelsen bör ange vilka krav på dokumentation som gäller för beslut som fattas genom automatiserad behandling, s.k. maskinella beslut. Trots att det idag fattas en mycket stor mängd maskinella beslut inom förvaltningen resonerar utredningen överhuvudtaget inte kring vilka krav på beslutsdokumentation som bör ställas i dessa fall. Idag är detta område otillräckligt reglerat, t.ex. finns undantag från vissa av kraven i den nuvarande 21 § myndighetsförordningen i några myndigheters instruktioner men sådana undantag finns inte för samtliga myndigheter som fattar maskinella beslut. För att öka tydligheten bör det alltså särskilt anges i den föreslagna bestämmelsen vilka krav på beslutsdokumentation som gäller för maskinella beslut.

26 Motivering av beslut (27 §)

CSN avstyrker att det befintliga undantaget från skyldigheten att motivera beslut som inte går någon part emot avskaffas. Sådan skyldighet bör endast gälla i fall då kravet på en motivering framstår som särskilt påkallat.

2010-09-30

Som CSN tolkar utredningen anser den att det i allmänhet är uppenbart obehövligt att beslut varigenom en person i sin helhet beviljas den förmån som han eller hon har ansökt om motiveras förutsatt att det inte finns någon utomstående enskild intressent som berörs av beslutet, någon offentlig befattningshavare som kan överklaga beslutet eller att beslutet förorsakar det allmänna stora kostnader. Överfört på CSN:s verksamhet innebär detta att t.ex. ett beslut att i sin helhet bevilja en person studiestöd i enlighet med dennes ansökan normalt inte behöver motiveras. Då det mest vanliga även med tillämpning av den föreslagna bestämmelsen alltså kommer att vara att beslut som inte går någon part emot inte fordrar någon motivering anser CSN att detta uttryckligen bör framgå av bestämmelsen. Den av utredningen föreslagna skrivningen medför enligt CSN:s mening otydlighet då den inte uttrycker vad som är avsett att gälla som huvudregel gällande besluten som inte går någon part emot.

CSN anser vidare att kravet på efterhandsmotivering i den föreslagna bestämmelsens andra stycke står i tveksam överensstämmelse med undantaget från motiveringsskyldigheten i första stycket p. 1. I fall som avses i p. 1 torde hindret mot att ge en klargörande motivering ibland kunna kvarstå även i efterhand. Det kan därför ifrågasättas om kravet på att myndigheterna ska tillhandahålla en efterhandsmotivering ska vara ovillkorligt.

28 Besluts verkställbarhet

Utredningens förslag i denna del, i kombination med den föreslagna bestämmelsen i 35 § om forum för överklagande, innebär att risken för dröjsmål innan en myndighet kan verkställa ett beslut om anställning ökar.

29.7.6 Rättelse av andra skäl (32 §)

CSN är positiv till att flera av de principer om rättelse av beslut som vuxit fram i praxis förs in i förvaltningslagen. CSN anser dock att utformningen av 32 § är otydlig och opedagogisk. CSN menar att det är en brist att det av bestämmelsen inte framgår att beslut av gynnande karaktär kan ändras i gynnande riktning. Avsaknaden av en reglering av denna situation gör bestämmelsen svårläst. CSN tolkar det även som att avsaknaden av en reglering av denna situation i första stycket i paragrafen innebär att det inte finns någon skyldighet att ändra beslut av gynnande karaktär i positiv riktning enligt andra stycket i paragrafen. Mot denna bakgrund föreslår CSN ett tillägg i paragrafens första stycke andra mening som medför att undantaget för beslut av gynnande karaktär endast gäller ändringar till partens nackdel i enlighet med följande lydelse: ”Är beslutet till sin karaktär gynnande för någon enskild part får dock rättelse *till dennes nackdel* endast ske...”.

Vidare anser CSN att det i lagtexten uttryckligen borde framgå att det med oriktiga eller vilseledande uppgifter även avses att parten har utelämnat relevanta fakta. Jämför exempelvis med 5 kap. 1 § andra stycket taxeringslagen (1990:324), där det anges att en oriktig uppgift både avser fallet när den skattskyldige lämnat en felaktig uppgift och fallet när han eller hon utelämnat en uppgift som han eller hon varit skyldig att lämna. I det fortsatta lagstiftningsarbetet skulle det även vara bra om regeringen närmare kan precisera i vilka situationer en myndighet kan åberopa utelämnande av relevanta fakta

2010-09-30

för att återkalla ett beslut, exempelvis om det finns ett krav på att det ska finnas en uppgiftsskyldighet och vad som i sådana fall menas med det.

CSN efterfrågar även ett mer utförligt resonemang om vad som menas med beslut av gynnande karaktär respektive beslut av betungande karaktär. Ett vanligt förekommande beslut hos CSN och andra myndigheter som beviljar förmåner är beslut om återkrav. Enligt CSN:s bedömning är ett beslut om återkrav ett beslut av betungande karaktär. Om denna bedömning är korrekt innebär det att sådana beslut kan ändras både i mildrande och skärpande riktning. Eftersom karaktäriseringen av olika beslut får betydelse för myndigheternas möjligheter och skyldigheter att rätta beslut anser CSN att det är av stor vikt att regeringen klargör hur olika, vanligt förekommande, beslut ska karaktäriseras utifrån begreppen i förslaget till 32 §.

CSN efterfrågar dessutom ett förtydligande av förutsättningarna för när en myndighet självmant får ta in återkallelseförbehåll i beslut. I betänkandet anges att det måste finnas en grundläggande förankring i författning. En fråga som inte behandlas är om återkallelseförbehåll som tas in självmant i beslut enbart får gälla sådana omständigheter som myndigheten inte har eller borde ha känt till vid tidpunkten för när beslutet fattades.

CSN anser slutligen att det av förslaget till 32 § förvaltningslagen bör framgå att det finns en skyldighet för myndigheten att fatta ett beslut oavsett om det ursprungliga beslutet ändras eller inte, om en part har begärt rättelse av beslutsmyndigheten och det inte har skett i samband med ett överklagande.

29.7.7 Rättelse efter det att beslutet överklagats (33 §)

CSN är tveksam till förslaget att beslutsmyndigheterna inte längre ska kunna rätta beslut som överklagats om överklagandet av beslutsmyndigheten har överlämnats till överinstansen. CSN arbetar i dag efter en rutin som går ut på att CSN kontaktar överinstansen i de fall CSN får kännedom om uppgifter som gör att ett överklagat beslut som överlämnats till överinstansen kan ändras i gynnande riktning. Vid denna kontakt kommer CSN och överinstansen överens om hur ärendet bäst ska hanteras, det vill säga om det finns förutsättningar för CSN att fatta ett ändringsbeslut eller inte. Genom denna kontakt säkerställs att CSN och överinstansen inte fattar motstridiga beslut i ärendet. CSN sympatiserar dock delvis med förslaget i denna del då det medför en tydlighet i frågan om när beslutsmyndigheten får agera eller inte. Som ett alternativ till utredningens förslag föreslår CSN att beslutsmyndigheterna ska tillåtas ändra överklagade beslut som överlämnats till en överinstans efter kontakt med överinstansen.

CSN avstyrker förslaget att upphäva möjligheten att ändra ett beslut i skärpande riktning efter ett överklagande. Som CSN uppfattar förslaget kommer CSN att vara förhindrad att ändra ett överklagat beslut i skärpande riktning, även om det i princip skulle finnas skäliga förutsättningar för det (t.ex. därför att det har inträffat ändrade förhållanden eller att det i samband med överklagandet framkommer att parten har lämnat vilseledande uppgifter eller utelämnat relevanta fakta). Som CSN uppfattar det kan inte heller överinstansen rätta beslutet i skärpande riktning i ett sådant fall, eftersom överinstansen vid sin prövning torde vara tvungen att hålla sig inom ramen för de yrkanden som framställts i överklagandet.

2010-09-30

CSN avstyrker även förslaget att avskaffa ordningen med att överklagandet förfaller om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. CSN anser att den nuvarande ordningen tillåter en effektiv hantering av ärenden i och med att beslutsmyndigheten kan rätta felaktiga beslut utan att behöva belasta överinstansen med ärenden där beslutsmyndigheten redan har ändrat det överklagade beslutet helt i enlighet med vad parten har begärt. CSN kan visserligen inte överblicka samtliga problem som den nuvarande ordningen har förorsakat i den praktiska tillämpningen, men anser för egen del att den medför en rationell och rättssäker hantering. Om den nuvarande ordningen avskaffas kommer det att leda till mer administration för både beslutsmyndigheterna och överinstanserna. Som exempel kan nämnas att CSN under år 2009 ändrade sammanlagt cirka 3 000 beslut helt i enlighet med klagandens begäran.

29.7.5 Underrättelse till part i samband med rättelse (34 §)

CSN avstyrker förslaget att underrättelse ska ske till part i samband med rättelse i fler fall än i dag, då CSN ifrågasätter att det finns ett sådant behov.

Som CSN tolkar förslaget innebär det att myndigheterna måste ge en part tillfälle att yttra sig innan rättelse sker i fall där initiativet till ändringen kommer från parten själv och utmynnar i ett för honom eller henne negativt rättelsebeslut. CSN kan inte se att det finns något behov av att ge parten tillfälle att yttra sig i sådana fall, med hänvisning till att det normalt borde stå klart för var och en som lämnar uppgifter till en myndighet att dessa kan få betydelse för beslutet. Om CSN har tolkat förslaget rätt befarar CSN att förfarandet kommer att fördröja beslut och leda till att felaktiga belopp betalas ut under tiden för underrättelse. För CSN:s del kommer förslaget att innebära betydligt mer administration i och med den omfattande ändringshantering som förekommer i vissa av CSN:s ärenden. Den omfattande ändringshanteringen är bl.a. en följd av att CSN beviljar och betalar ut studiemedel i förskott och att det sedan CSN fattat beslut i ett ärende många gånger inträffar ändrade förhållanden som gör att beslutet måste ändras.

CSN anser dessutom att det är oklart hur förslaget om underrättelseskyldighet inför rättelse förhåller sig till bestämmelsen om kommunikering. CSN uppfattar att förslaget innebär att det finns en underrättelseskyldighet i fall där CSN tagit initiativ till ändringen med anledning av att det tillförts uppgifter till ärendet från någon annan än parten. Redan i dag finns dock ett krav på kommunikering av uppgifter som tillförts ärendet från någon annan än parten, om uppgifterna leder till ett för parten negativt beslut. Genom förslaget till nya regler om kommunikering kommer det även, med vissa undantag, att införas ett krav på kommunikering av uppgifter som tillförts ärendet från någon annan än parten om uppgifterna leder till ett för parten positivt beslut. CSN är frågande till hur det är tänkt att dessa två regelverk ska samverka, d.v.s. om det kommer att finnas en skyldighet att underrätta om det tillänkta beslutet efter det att kommunikering har skett av uppgifterna som ska ligga till grund för beslutet, eller om underrättelseskyldigheten inför rättelse kan anses vara uppfylld genom kommunikering av uppgifterna som ska ligga till grund för beslutet. CSN efterfrågar därför ett förtydligande i denna fråga.

2010-09-30

Sammantaget ser CSN en risk för betydligt ökad administration och fler felaktiga utbetalningar genom förslaget till denna bestämmelse. Enligt CSN:s bedömning uppvägs inte detta av den enskildes behov av att hållas kontinuerligt informerad om allt som händer i ett ärende som berör honom eller henne. När det gäller uppgifter som har tillförts ett ärende av någon annan än parten och som har betydelse för ett beslut anser CSN att de nuvarande reglerna om kommunikering innan beslut kan tillgodose de behov som en enskild har av att få information om det som händer i ärendet.

31 Forum för överklagande (35 §)

CSN avstyrker förslaget att beslut om att anställa någon ska kunna överklagas till förvaltningsrätt med möjlighet till fortsatt prövning i kammarrätt och Regeringsrätten. I och med att anställningsbeslutet inte får verkställas innan det har vunnit laga kraft befarar CSN att tidsåtgången och kostnaden för anställningsförfarandet kommer att öka i de fall ett anställningsbeslut överklagas i enlighet med den ordning som föreslås. CSN:s bedömning är att vissa tillsättningar skulle fördröjas avsevärt med stora effektivitetsförluster för myndigheterna som följd. CSN förordar därför att det nuvarande undantaget för anställningsärenden i 22 a § förvaltningslagen ska finnas kvar.

32.6.1 En allmän överklagbarhetsregel (36 § första stycket)

CSN anser att det är oklart vad som menas med att beslutet ska antas påverka någons situation i *väsentlig mån* och anser därför att innebörden av kravet på väsentlighet behöver utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Kan exempelvis ett överklagande av ett beslut som avser mycket små belopp anses påverka en persons situation i ekonomiskt hänseende i väsentlig mån?

CSN anser vidare att utformningen av den nya allmänna överklagbarhetsregeln medför en osäkerhet kring vad som gäller i fråga om överklagbarheten av beslut att inte lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Sådana beslut är inte överklagbara i dag, eftersom det inte finns någon lagreglerad rätt att överklaga sådana beslut i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och det av 22 § förvaltningslagen framgår att ett beslut bara får överklagas om det kan överklagas. Med hänvisning till de kriterier som ställs upp i den föreslagna bestämmelsen är CSN:s bedömning att det inte är uteslutet att ett beslut att inte lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form i vissa fall ”i väsentlig mån kan antas påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende”. CSN har noterat att det i betänkandet ”Allmänna handlingar i elektronisk form” (SOU 2010:4) inte fanns någon avsikt att göra sådana beslut överklagbara. CSN undrar därför om det finns ett behov av ett uttryckligt överklagandeförbud för att reglera denna fråga.

36.2.1 Rättidsprövningen (43 §)

CSN tillstyrker förslaget men föreslår att det i lagtexten tydliggörs i vilken ordning beslutsmyndigheten ska pröva om beslutet ska rättas och om överklagandet kom in i rätt tid.

2010-09-30

38.1 Lagens ikraftträdande

CSN anser att ikraftträdandedatumet måste anpassas i förhållande till när propositionen lämnas för att möjliggöra de behov av systemutveckling som blir följden av förslagen. CSN föreslår därför att datumet för ikraftträdandet bestäms till tidigast ett år efter det att propositionen har lämnats.

40 Konsekvensanalys

CSN:s uppfattning är att reformen medför en ökad administrativ belastning för myndigheterna både på kort och lång sikt. Det beror i första hand på förslagen om en utvidgad kommunikerings- och motiveringsskyldighet, en utökad underrättelseskyldighet vid rättelse och avskaffandet av ordningen med att överklagandet förfaller om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. CSN bedömer även att reformen medför ökade kostnader för myndigheten, dels genom behov av systemutveckling, dels som en följd av den ökade administrativa belastningen. Vidare bedömer CSN att risken för felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen ökar i och med förslaget om utvidgad kommunikeringskyldighet, förslaget om utökad underrättelseskyldighet inför rättelse och upphävandet av möjligheten att ändra ett beslut i skärpande riktning efter ett överklagande.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Kerstin Borg Wallin efter föredragning av verksjuristerna Johan Lindeberg, Hanna Hjorth och Jenny Wäsström, i närvaro av ställföreträdande generaldirektören Ann-Sofie Löth och chefsjuristen Åke Svensson. I beredningen av ärendet deltog även processutvecklarna Ingela Abrahamsson, Maria Digre och Åsa Romsberger samt utredarna Karin Nordström, Maria Svanström och Ulrik Svensson.

Kerstin Borg Wallin

Johan Lindeberg