



Myndighetsutövning – LRFs ståndpunkter

Bakgrund

Myndigheter påverkar genom både sitt synsätt och arbetssätt i hög grad företagsklimatet, som i sin tur är avgörande för både tillväxt och välfärd. Ökad tillit till myndigheterna har visat sig leda till både ett förbättrat företagsklimat och en högre regelefterlevnad.

Myndigheter har en viktig roll att medverka till att uppnå olika politiska mål, till exempel målet om en ökad livsmedelsproduktion i den nationella livsmedelsstrategin som riksdagen beslutade om i juni 2017.

Enligt LRF behöver regeringen öka myndighetsstyrningen och förbättra samordningen för att de olika målen ska kunna nås. Myndighetsinstruktioner och regleringsbrev behöver justeras i enlighet med mål och strategier för att leda till målen om ökad tillväxt i de gröna näringarna. En tillväxt som är förutsättningen för att bibehålla och öka välfärden. Att enskildas och företags ställning särskilt behöver stärkas vid myndighetskontakter framgår också av den nya förvaltningslagen som trädde ikraft i juli 2018 och i riksdagens beslut att föreslå en utredning av straffansvaret för tjänstefel och en introduktionsutbildning för statsanställda.

Myndigheternas arbete styrs av grundlagens bestämmelser om bland annat legalitet (krav på lagstöd för myndighetsingripanden), objektivitet (krav på myndigheternas saklighet och opartiskhet) och kravet på likhet inför lagen (att lika fall ska bedömas lika).

Förvaltningslagens bestämmelser kompletterar grundlagen och innehåller bland annat krav på att myndigheters beslut ska vara proportionerliga, att myndigheternas handläggning ska vara snabb, effektiv och billig, att myndigheter har en utredningsskyldighet och att beslut ska motiveras.

LRF vill lyfta fram några framgångsfaktorer som leder till ökat förtroende och tillit i kontakten mellan företagare och myndigheter. Innehållet i de fem punkterna utvecklas längre ned i texten. LRF menar att en god myndighetsutövning ska kännetecknas av:

- 1. Rättssäkerhet**
- 2. Kompetens**
- 3. Effektivitet**
- 4. Gott bemötande**
- 5. God service (hjälpa till att göra rätt)**



Reglerna till skydd för medborgarnas rättssäkerhet

Myndigheternas arbete styrs av regeringsformen, som är en av våra grundlagar, och av förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser som omfattar en stor del av myndighetsarbetet. Dessa bestämmelser handlar om hur myndigheter bör agera när de till exempel informerar, bedriver tillsyn eller fattar olika former av beslut och reglerna utgör en del av det förvaltningsrättsliga området.

I regeringsformen finns bestämmelser om till exempel legalitet (krav på lagstöd för myndighetsingripanden), objektivitet (krav på myndigheternas saklighet och opartiskhet) och kravet på likhet inför lagen (att lika fall ska bedömas lika).

Förvaltningslagens övergripande syfte är att värna medborgarnas rättssäkerhet, att säkerställa myndigheters service till allmänheten och att främja snabba avgöranden.¹ Förvaltningsförfarandet bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service och vara så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.²

Förvaltningslagens regler utgör minimikrav och det finns inget som hindrar att myndigheterna gör mer än vad lagen kräver. Det kan till exempel i många fall vara lämpligt och effektivt att kommunicera ett beslutsförslag en extra gång för att undvika ett överklagande, även om detta inte är ett krav.

Förvaltningslagens bestämmelser kompletterar grundlagen och innehåller bland annat krav på att myndigheters beslut ska vara proportionerliga, att myndigheternas handläggning ska vara snabb, effektiv och billig, att myndigheter har en utredningsskyldighet och att beslut ska motiveras.

De regelverk som myndigheterna har tillsyns- eller kontrollansvar för, till exempel miljöbalken, skogsvårdslagen, djurskyddslagen eller arbetsmiljölagen, ska tillämpas lojalt och i linje med både grundlagen och förvaltningslagen. Därför krävs det att myndighetsföreträdare har en god kunskap om både grundlagen och förvaltningslagstiftningen och därutöver till exempel miljöbalken eller djurskyddslagen. Därutöver krävs en förståelse för hur tillämpningen av dessa regelverk påverkas av det grundläggande förvaltningsrättsliga regelverket och hur avvägningar ska göras som leder fram till proportionerliga bedömningar och beslut i det enskilda fallet.

Livsmedelsstrategin beskriver hur myndigheterna bör arbeta

Den nationella livsmedelsstrategin som antogs av riksdagen i juni 2017 innehåller flera hänvisningar till förändringar som behövs i myndigheternas synsätt och arbetssätt för att

¹ SOU 2010:29 En ny förvaltningslag, sid 53.

² Proposition 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, sid 20.

målen i strategin ska kunna nås. LRF anser att förändringar inte enbart behöver ske i livsmedelskedjan, utan även hos flera myndigheter som inte ingår i denna.

I strategin nämns exempelvis att myndigheterna bör samverka och medverka till konkurrenskraftiga villkor för företagen samt att tillsyn och kontroll ska vara likvärdig över hela landet, präglas av en hög kompetens och samordnas så att den innebär en så liten störning i den ordinarie verksamheten för företagaren som möjligt.

Livsmedelsstrategin anger också att utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar. Det ska ske genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklingar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten. Det bör vara lätt för företagen att förstå och följa reglerna. Det ska bli enklare för företagen att lämna uppgifter och servicen ska förbättras och handläggningstiderna kortas. Regler ska främja företagets tillväxt och kostnaderna till följd av regler ska minska.

Av strategin framgår också att det är lika viktigt att företagen har förståelse för myndigheternas kontrolluppdrag som att myndigheter och kontrollanter har god kunskap och förståelse för företagets situation och förutsättningar. Kontrollarbetet måste enligt strategin byggas på ömsesidig respekt och ömsesidigt förtroende. Det är till exempel viktigt med bra bemötande och tydlig återkoppling i samband med kontrollen.

Fokus ska alltid ligga på omsorgsfull handläggning i första instans

Myndigheter som informerar, handlägger ärenden och fattar beslut riktade mot enskilda behöver ha den kompetens som krävs, göra den utredning som behövs för att omständigheter som har betydelse för prövningen ska klarläggas och skriva beslut som är tydligt utformade och väl motiverade. Detta för att den enskilde endast i undantagsfall ska behöva överklaga ett beslut. Ett överklagande kan för den enskilde innebära stora kostnader, tidsfördröjning och oro.

Att myndigheter gör omsorgsfulla utredningar och skriver väl avvägda beslut är också en fråga om hur vi använder våra gemensamma resurser. Tyngdpunkten i svensk förvaltning ligger på första instans. Vi har ett antal större, statliga expertmyndigheter, vilket så långt som möjligt ska utgöra garanti för korrekt handläggning och att omsorgsfulla beslut fattas. Besluten ska endast i undantagsfall behöva överprövas av en domstol, som vanligtvis besitter mindre kunskap i sakfrågan än expertmyndigheten och ofta behöver luta sig tungt på de antaganden och bedömningar som myndigheten anför. För att i en sådan situation lägga fram sin sak på bästa sätt behöver den enskilde allt oftare anlita både ett juridiskt ombud och expertutlåtanden för att få gehör hos en överprövande domstol. Att ärenden avgörs i domstol ska därför höra till undantagen och en domstolsprövning ska inte behöva föranledas av att ett ärende inte beretts i god ordning eller att ett beslut är svårt att förstå eller bristfälligt motiverat.



LRFs arbete med god myndighetsutövning

LRF har i uppdrag från medlemmarna att arbeta för en generell kvalitetssäkring av myndighetsutövningen som medlemmarna är föremål för och kommer att lägga extra resurser på det under år 2019. LRF har i sitt arbete med den nationella livsmedelsstrategin satt särskilt fokus på frågan om myndigheternas arbete med både regelutformning och tillämpning.

Målet med LRFs arbete är att medlemmarna i olika sammanhang ska märka en förändring bland annat i myndigheternas attityd och sätt att se på företagande, att de visar bättre förståelse för företagets situation, att handläggningen baseras på rätt kompetens, dialog, service och gott bemötande och att skriftlig information och beslut är begripliga och väl avvägda och proportionerliga.

Medlemmarna har att förhålla sig till många olika och ofta komplicerade regelverk. De är föremål för tillsyn och kontroller samt kommer i kontakt med ett flertal olika myndigheter på grund av krav på bland annat informationslämning, tillstånds- och anmälningsförfaranden. Myndigheter kan genom sitt sätt att utföra sina uppgifter göra stor skillnad för företagen genom att jobba för att myndighetskontakterna är och upplevs som rättssäkra, smidiga och genomförda med ett gott bemötande.

Även myndigheters och departements arbete med olika former av regleringar behöver genomsyras av en hög rättssäkerhet, kompetens och omsorgsfulla analyser för att säkerställa att nya regler fyller sin funktion, går i linje med lagstiftarens intentioner och inte medför negativa konsekvenser som kunnat förutses och förhindras. LRF är mycket aktivt i de processer som föregår nya och ändrade regleringar.

LRF har under lång tid arbetat med myndighetsfrågor, bland annat inom tillsyns- och kontrollområdet samt tillståndsgivning. Mycket av det som ska kunna förväntas av myndigheterna i tillsyns- och kontrollsituationer kan appliceras generellt på myndighetsutövning, även om tillsyn utgör en särskild situation där de mest angelägna frågorna för medlemmarna är det som sker inför, under och efter det fysiska mötet mellan företaget och myndigheten.



Varför god och korrekt myndighetsutövning är viktig

1. För att skydda enskilda och företag mot godtycklig, felaktig och olik lagtillämpning.
2. För att våra gemensamma resurser ska användas så effektivt som möjligt och göra så stor nytta som möjligt.
3. För att vårda förtroendet för våra myndigheter och därigenom stärka demokratin.

Varför god myndighetsutövning är viktig för LRFs medlemmar

1. Reglerna blir allt fler och allt mer komplicerade. Myndigheter kan inte i en sådan kontext leta fel, utan behöver hjälpa att göra rätt. Den som gör fel av misstag bör få möjlighet till rättelse utan sanktion.
2. Krångel orsakat av regler och myndigheter utgör ett hinder för utveckling på företagsnivå och därmed tillväxten och lönsamheten.
3. Lönsamma företag investerar mer och då sker även löpande förbättringar i form av till exempel miljö- och djuromsorgsförbättrande åtgärder.

Vad LRF anser att en god, modern, förtroendeskapande och tillitsfull myndighetsutövning ska kännetecknas av

1. **Rättssäkerhet**, vilket innebär en förutsebar myndighetsutövning som:
 - a. Utförs med ämbetsmannamässighet och professionalitet.
 - b. Utförs med tydligt lagstöd och en lojal lagtolkning i enlighet med reglernas syfte.
 - c. Är objektiv, det vill säga saklig och opartisk och endast tar hänsyn till omständigheter av betydelse i det enskilda fallet och inte styrs av särintressen.
 - d. Beaktar allas likhet inför lagen, det vill säga att lika fall behandlas lika. Likabehandlingsprincipen ställer också ett krav på myndigheter att vara konsekventa, det vill säga att bedömningar kalibreras inom och mellan myndigheter samt över tid, vilket betyder att myndigheter i princip är bundna av sina tidigare bedömningar.
 - e. Är proportionerlig, det vill säga att en åtgärd (inte endast beslut) är både lämplig och nödvändig för att uppnå det tänkta ändamålet samt medför fördelar som står i rimlig proportion till den skada den förorsakar (en avvägning mellan skada och nytta). Konsekvenserna av åtgärder och beslut ska vara utredda/kända och övervägda.



- f. Uppfyller förvaltningslagens krav på bland annat enkel, snabb och billig handläggning, beslut som är begripliga och motiverade samt att myndigheten underlättar för den enskilde.
2. **Kompetens**, vilket innebär att myndigheternas personal har kompetens inom följande områden samt hur dessa ska tillämpas koordinerat och **hur avvägningar ska göras för att leda till proportionerliga krav**:
 - a. Grundläggande reglering av myndighetsverksamhet (grundlag, förvaltningslag, myndighetsförordningen mm).
 - b. Myndighetshandläggning och vad det innebär att företräda det allmänna.
 - c. Bransch- och verksamhetskunskap.
 - d. Sakområdesjuridik, till exempel miljöbalken, arbetsmiljölagstiftningen, djurskyddslagstiftningen eller livsmedelslagstiftningen.
 - e. Avvägningskompetens för att kunna avgöra om krav är proportionerliga.
 3. **Effektivitet**, vilket bland annat innebär att:
 - a. Inte mer tid och resurser läggs ner än vad som behövs.
 - b. Myndigheternas prioriteringar sker med stöd av tydliga och transparenta principer. Tid och resurser läggs på det som är viktigast.
 - c. Tillstånds- och andra prövningsförfaranden och processer hanteras kostnadseffektivt.
 4. **Gott bemötande** är en hygienfaktor i mötet mellan människor och en absolut förutsättning för att nå ett så bra resultat som möjligt med myndigheternas arbete. Social kompetens är viktigt när man i sitt arbete möter människor och förtroende för myndigheten kan endast skapas genom att tydligt visa tillit till enskilda och företag. Forskning visar att framgång i myndighetsarbetet, det vill säga önskat resultat bäst nås om:
 - Individens känna sig lyssnad på och har möjlighet att lägga fram sin sak
 - Myndigheten tar hänsyn till sådant som talar till individens fördel
 - Myndigheten förklarar så att individen förstår
 - Individens känna sig behandlad med respekt
 5. **Inställningen att ge service och hjälpa enskilda och företag att göra rätt**, vilket innebär att:



- a. Myndigheternas syn på företag och enskilda i grunden är positiv och utgår från företagarnas vilja att göra rätt samt att det finns en insikt om det som företagen bidrar med och dess betydelse för samhället.
- b. Serviceuppdraget och myndighetsutövningen går hand i hand.
- c. Råd, information och dialog är huvudregel, förelägganden och andra beslut undantag, vilket också är en fråga om effektivitet och att hålla kostnader nere.
- d. Myndigheten inte ägnar sig åt att leta fel.