

Service som myndighetsutövning

Ulrik von Essen, professor i offentlig rätt, Sverige¹

Inom offentlig förvaltning finns en tydlig trend från en mer formell myndighetsutövning mot att i mer informella former hjälpa enskilda och styra deras ageranden; service i vid mening. Denna utveckling är inte oproblematis. Genom information på sin hemsida kan en myndighet snabbt ingripa och t.ex. få bort en skadlig produkt från marknaden. Resultatet är alltså detsamma som vid ett förbudsbeslut, men detta sker utan de rättssäkerhetsgarantier som följer av den förvaltningsrättsliga regleringen. Resultatet nås med andra ord utan krav på en robust utredning, kommunikation av inhämtade uppgifter, motivering av beslut och – i regel – utan möjlighet till överprövning i domstol. Andra exempel är då en myndighet per e-post/telefon informerar om att det saknas förutsättningar att bifalla en planerad ansökan och den enskilde därför avstår från att lämna in en sådan, alternativt upplyser om att den kommer att ingripa mot en viss planerad verksamhet med följd att denna inte kommer till stånd. I båda fallen sker en styrning, en form av myndighetsutövning, dock med risk för att inte alla relevanta förhållanden kommer fram och utan möjlighet till överprövning. Å andra sidan finns ett värde i att enskilda inte lägger tid, kraft och pengar på ansökningar och åtgärder som inte kommer att accepteras. Annorlunda uttryckt är det effektivt för alla parter att myndigheterna hjälper enskilda att göra rätt från början i stället för att ingripa i efterhand. Utvecklingen mot en mer serviceinriktad förvaltning leder till ett spänningsförhållande mellan effektivitet och legalitet.

¹ Ulrik von Essen är professor i offentlig rätt vid Stockholms universitet. Han har författat ett flertal böcker och artiklar främst inom ämnena förvaltningsprocessrätt, allmän förvaltningsrätt, kommunalrätt samt allmänna handlingar och sekretess. Ulrik von Essen är en flitigt anlita föreläsare även utanför universiteten. Han har dessutom uppdrag i olika utredningar och har periodvis arbetat internationellt med rättsbistånd. Ulrik von Essen är styrelseledamot för Förvaltningsrättslig tidskrift och har tidigare under flera år varit tidskriftens redaktör. I september 2017 tillträder han en tjänst som justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen.

1. Inledning

Utvecklingen i Sverige, och så vitt jag förstår även i övriga nordiska länder, har gått mot att myndigheterna har en närmare och ofta mer informell kontakt med enskilda. Det förutsätts ofta att myndigheterna inte bara på förfrågan ska lämna råd och vägledning utan också mer proaktivt informera och bistå medborgarna. Regelmässigt arbetar myndigheterna aktivt med information på webbplatser, har telefonrådgivning m.m. Myndigheternas stöd till enskilda har med andra ord ökat över tid och många myndigheter berömmar sig av att vara "servicemyndigheter".

När jag i det följande talar om service använder jag uttrycket i en vid bemärkelse, allt från enkla svar på telefon till ett mer proaktivt arbete via hemsidor och sociala medier. I uttrycket service innefattas alltså all verksamhet i förhållande till enskilda som sker vid sidan av ärendehandläggningen, dvs. den verksamhet som utmynnar i ett formligt beslut. Vid ärendehandläggningen är det rättssäkerheten som sätts i fokus. Här måste de faktiska förhållandena utredas ordentligt, handlingar kommuniceras, uppgifter dokumenteras etc. När det gäller service handlar det främst effektivitet samt de fördelar som följer av att medborgarna är välinformerade och kan agera därefter.

Myndigheternas serviceansvar innehåller en mängd olika delar, såsom krav på öppettider, kontaktvägar, bemötande, språk, publicering av olika dokument m.m. Jag kommer emellertid endast att ta upp en fråga kopplad till serviceansvaret, nämligen *om myndigheterna ger för mycket, eller snarare för långtgående, service*. Titeln på detta referat, "Service som myndighetsutövning", är alltså inte helt rättvisande. Vad jag avser att behandla är konsekvenserna av att serviceåtgärder övergår till att i realiteten utgöra, eller i vart fall kunna jämföras med, myndighetsutövning.

En omfattande service är inte alltid av godo. Ju mer myndigheten formlost involverar sig i en fråga desto större är risken att servicen glider över i smygstyrning och att därvid viktiga rättssäkerhetsregler sätts ur spel. Vidare finns en fara att känsliga uppgifter blir offentliga, eftersom sekretessreglerna många gånger inte blir tillämpliga vid service. Till detta kommer att resursanvändningen måste diskuteras. Service tar tid från ärendehandläggningen. Omfattande service kan alltså vara ineffektivt.

Nu nämnda frågor illustreras och diskuteras utifrån ett antal svenska exempel, men de grundläggande frågeställningarna är allmängiltiga. Min grundtanke är att myndigheterna i många

situationer bör begränsa sin service. Hur avvägningen ska göras och vilka faktorer som ska vägas in är emellertid inte en lätt fråga. I detta sammanhang dristar jag mig dock till att ställa upp tre kategoriska och tämligen onyanserade teser. Jag ställer mig inte fullt ut bakom dem, men de tydliggöra den informella hantering som förekommer inom offentlig verksamhet och kan ligga till grund för en diskussion kring lämpligheten av denna utveckling.

Tes 1 – Myndigheterna ska bistå enskilda med upplysningar, men vara ytterst restriktiva med att ge direktiv, mer konkret vägledning och råd.

Tes 2 – Service ska ges i former som utesluter att myndigheterna dokumenterar uppgifter som kan vara känsliga.

Tes 3 – Myndigheterna bör styra resurserna mot kärnverksamheten genom att begränsa sin service i förhållande till enskilda.

2. Rättsliga utgångspunkter

I de nordiska förvaltningslagarna finns någorlunda utförligt reglerat vad som gäller vid ärendehandläggningen. I stort finns regler om jäv, kommunikation, vägledningsplikt, dokumentation, motiveringsskyldighet osv. Till detta kommer krav på legalitet, objektivitet och likabehandling. När det gäller servicen är denna, av ganska naturliga skäl, mer sparsamt reglerad.² I den svenska lagen anges i stort sett endast att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde samt att hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Dessa krav, som speglar kraven för en god förvaltningsstandard, gäller oavsett om den som efterfrågar hjälpen är part i ett ärende eller inte. Regleringen i övriga nordiska länder är i huvudsak densamma, även om ansvaret uttrycks på lite olika sätt och något skiljer sig i detaljer. Det är emellertid inte den närmare innebörden i de olika regleringarna som är av intresse här utan själva förhållningssättet till service.

² Här bortses från regler i kompletterande förordningar, myndighetsinstruktioner m.m.

Grovt kan myndigheternas serviceansvar i det avseende som här är aktuellt delas in i tre kategorier; information, vägledning och råd. Någon exakt gränsdragning mellan dessa former av stöd är naturligtvis inte möjlig att göra.

Givet är att varje myndighet ska ge enskilda den *information* de är i behov av. Det kan handla om hur en ansökan görs, vilka handlingar som bör bifogas, om några tidsfrister gäller osv. Vidare ska myndigheten lämna upplysningar av mer generellt slag, t.ex. vilka författningsbestämmelser som är tillämpliga avseende ett visst förhållande, myndighetens praxis på det aktuella området etc. Detta krav att lämna upplysningar i skilda frågor är okontroversiellt och kommer i det följande inte beröras särskilt.

Utöver ren information är enskilda ofta i behov av viss *vägledning*, t.ex. avseende hur en blankett ska fyllas i, i vilken turordning saker bör göras eller för- och nackdelar med olika åtgärder. Serviceplikten går emellertid längre än så. Myndigheten ska även bistå med *råd*. Det kan gälla huruvida en viss åtgärd uppfyller legala krav eller om det finns ett annat, bättre, sätt att nå det som den enskilde eftersträvar. Givetvis måste den hjälp myndigheterna lämnar enskilda vara korrekt och i alla avseenden laglig. Det kan inte komma i fråga att lämna råd om hur man kringgår gällande bestämmelser eller på ett otillbörligt sätt undgår konsekvenserna av vissa beslut, exempelvis råd att inte skicka tillbaka mottagningsbevis. Det som främst är av intresse här, och som ska diskuteras nedan, är att denna vägledning och rådgivning inte får övergå till att i realiteten innebära myndighetsutövning mot enskilda eller annars en dold styrning av enskildas handlande. Sker detta har gränsen mellan ärendehandläggning och service suddats ut.

När det gäller omfattningen och inriktningen på servicen ger lagstiftningen myndigheterna ett stort spelrum. Mer generellt, alltså om man bortser från de olika regleringarnas olikheter och skillnader i detaljer, är inriktningen att servicen ska anpassas till frågans art, den enskildes behov av hjälp samt myndighetens verksamhet och resurser. Det är alltså myndigheten som avgör i vilken utsträckning service ska ges och lagstiftningen får sägas förutsätta en bedömning i det enskilda fallet. Emellertid måste myndigheterna ändå ha någon typ av policy avseende detta, eftersom kraven på saklighet och allas likhet inför lagen även gäller serviceansvaret.

Många svenska myndigheter – och jag utgår från att detsamma gäller i övriga nordiska länder – har en högre ambitionsnivå när det gäller service, något som också ligger i tiden. Lagstiftningen

möjliggör detta. Frågan är hur långt myndigheterna bör gå och vilka riskerna är med omfattande service. Detta är i många avseenden mer en lämplighetsfråga än en rättsfråga.

3. Service eller maktutövning?

Tes 1 – Myndigheterna ska bistå enskilda med upplysningar, men vara ytterst restriktiva med att ge direktiv, mer konkret vägledning och råd.

Som nämnts ovan får servicen aldrig övergå till någon form av styrning, snarast smygstyrning eller alltså *dold maktutövning*. Den enskildes rättssäkerhet äventyras då. En sådan styrning kan ta sig många uttryck och initiativet kan komma från olika håll. Den farligaste formen, och som enligt min mening många gånger kan vara direkt fel, är när myndigheten tar initiativet och åtgärden innebär ett ingrepp i enskilds rätt. Två exempel från svensk rättspraxis kan belysa detta.

I det första fallet hade det svenska Livsmedelsverket gått ut på sin webbplats och dömt ut ett antal angivna olivoljor (RÅ 2004 ref. 8). Följden blev att dessa försvann från hyllorna i livsmedelsaffärerna, till stor ekonomisk skada för importörerna. I det andra fallet hade en socialsekreterare tillskrivit en biståndstagare och meddelat denne att han måste sälja sin bil för att få bistånd kommande månad (RÅ 2007 ref. 7). I båda fallen fann Högsta förvaltningsdomstolen att myndigheternas åtgärder utgjorde överklagbara beslut.

Det som är av intresse i detta sammanhang är att i båda fallen når myndigheten ett eftersträvat resultat. Men, detta sker utan att alla de rättssäkerhetsgarantier som finns i förvaltningslagen iakttas. Hade dessa frågor handlagts inom ramen för ett ärende som utmynnat i ett beslut skulle de enskilda garanterats möjligheten att få yttra sig över handlingar, haft rätt till partsinsyn, fått ett motiverat beslut, osv. Att agera i en viss fråga via webbplatser, e-post, brev etc., kan alltså få den effekten att enskilda försätts i ett sämre läge än om myndigheten inlett ett ärende. Myndigheterna gör naturligtvis dessa saker med goda intentioner och ofta för att hjälpa enskilda. Det förändrar emellertid inte det faktum att det här finns en betydande risk att servicen övergår i maktutövning, en maktutövning som sker utan att den enskilde ges den rättssäkerhet som lagstiftningen syftar till.

Nu angivna exempel är särskilt allvarliga, eftersom de i realiteten innebär ett *ingrepp* mot enskilda. Dessutom är det inte en uppgift för den centrala tillsynsmyndigheten att ingripa mot enskilda företag, utan något som ankommer, enligt svensk rätt, på de lokala myndigheterna. Vidare har

socialnämnden inte befogenhet att ålägga någon att sälja sin bil. Bilinnehav är endast något som kan beaktas vid bedömningen av om försörjningsstöd – bidrag till den dagliga livsföringen – ska utgå.

Även om det formlösa agerandet inte innebär ingrepp mot enskild kan de *bedömningar* som myndigheten härvid gör leda till att enskildas handlande styrs på, som det kan visa sig, ett felaktigt sätt. I regel kommer då initiativet från den enskilde, inte från myndigheten. Ett exempel kan vara att en person kontaktar en myndighet för att efterhöra möjligheterna att få tillstånd för viss verksamhet eller legitimation för viss yrkesutövning. Förstår myndigheten under samtalet att förutsättningarna inte är uppfyllda ligger det naturligtvis nära till hands att tala om detta och avråda den enskilde från att ansöka. Detta spar tid och arbete för den enskilde och denne undgår dessutom eventuella ansökningsavgifter. Det kan dock vara så att den enskilde faktiskt uppfyller kraven, men inte förstått att vissa uppgifter är av betydelse. Sådana uppgifter kommer i regel fram vid ärendehandläggningen där myndigheten har en mer omfattande utredningsskyldighet och måste motivera sitt avgörande.

Mot bakgrund av nyss angivet exempel kan hävdas att myndigheten bör avstå från bedömningar av specifika förhållanden i konkreta situationer. Häremot kan naturligtvis anföras att man undgår de potentiellt negativa effekterna om myndigheten är tydlig med att fråga endast är om en preliminär, oförbindande bedömning och att ställning först kan tas efter att en ansökan kommit in. Emellertid är detta inte alltid en framkomlig väg när det gäller bedömningssituationer, vilket ytterligare ett exempel kan illustrera.

För produkter som utgör läkemedel gäller en mängd regler för marknadsföring m.m., vilka inte behöver följas avseende andra typer av varor, exempelvis kosttillskott. Gränsdragningen i dessa avseenden är inte alltid självklar. Bör då Läkemedelsverket på förfrågan göra en bedömning av om en produkt ska anses som läkemedel eller inte? Myndigheten är inte ålagd att fatta bindande klassificeringsbeslut utan har ett tillsynsansvar och ska ingripa när det konstateras att enskilda inte följer regelverket. Enligt min mening finns här inte utrymme för någon typ av bedömning utan myndigheten bör begränsa sin verksamhet till information om hur regelverket ser ut.

Övergår myndigheten från vägledning till mer direkta *råd* är risken för ”smygstyrning” än större. Inte sällan kontaktar enskilda myndigheter och ber om anvisningar hur han eller hon ska göra i en viss situation. De flesta människor är hjälpsamma till sin natur och det ligger naturligtvis nära till hands att som tjänsteman dela med sig av sin sakkunskap och ge adekvata råd. Vid en svensk

myndighet uppkom följande situation. En lantbrukare kontaktade myndigheten angående vilka krav som ställs på djurstallar för viss typ av ändrad djurhållning. Efter att stallarna byggts om enligt myndighetens anvisningar fann myndigheten vid sin tillsyn att dessa inte uppfyllde kraven för den djurhållning som faktiskt förekom. Den enskilde fick därför ett föreläggande att vidta relativt kostsamma ändringar. Problemet var att den enskilde inte lämnat helt korrekt information eller snarare utelämnat vissa viktiga förhållanden. Utifrån den information som gavs var myndighetens råd korrekta, men verkligheten var en annan.

Nyss beskriven situation reser även frågan om *myndigheternas skadeståndsansvar*. I Sverige är det en ganska hög tröskel för att få skadestånd vid felaktig rådgivning. Dessutom är en sådan talan förknippad med risker i form av rättegångsansvar osv. Möjligen finns här skillnader mellan de olika länderna och i vart fall är skadeståndsansvaret en fråga som bör vara med i diskussionen om servicens omfattning och inriktning.

I samband med rådgivning uppkommer även frågan i vilken utsträckning myndigheter därvid kan komma att *konkurrera med privata subjekt* som erbjuder samma typer av tjänster. Denna fråga är också värd att diskutera, men ska inte ytterligare beröras här.

Mot bakgrund av ovan angivna exempel kan hävdas att myndigheterna bör begränsa sin service till upplysningar samt vägledning avseende formalia och liknande. Vid vägledning i konkreta frågor, bedömningar av faktiska förhållanden och råd i specifika fall är risken stor för att enskilda utsätts för en dold myndighetsutövning utan de rättssäkerhetsgarantier som präglar ärendehandläggningen och utan möjlighet till överprövning. Mot detta kan argumenteras att det är ett ganska omodernt förhållningssätt som dessutom många gånger kan vara ineffektivt och försvåra för enskilda. Jag har stor förståelse för dessa argument och återkommer något till dem i avsnitt 5. Oavsett hur man ställer sig till detta är det emellertid centralt att de faror som är förknippade med service uppmärksammas. Varje myndighet måste ha en väl utarbetad policy för service grundad på verksamhetens karaktär. Mitt intryck är emellertid att servicefrågor sällan föregås av någon form av riskkalkyl. I all välmening blir det lite som det blir. Det är sällan en god ordning inom offentlig förvaltning.

4. Skyddet för känsliga uppgifter

Tes 2 – Service ska ges i former som utesluter att myndigheterna dokumenterar uppgifter som kan vara känsliga.

Ovan har givits en rad exempel där det finns en risk för att myndigheternas serviceansvar leder fel. Ett sätt att motverka detta är att myndigheterna säkerställer att de har så mycket information som möjligt innan de ger vägledning. Här måste emellertid uppmärksammas hur servicen inverkar på *skyddet för känsliga uppgifter*. Frågan ska endast mycket kort beröras.

Sekretessregler kan vara uppbyggda på olika sätt. I regel anges föremålet för sekretessen, t.ex. uppgifter om affärs- eller driftförhållanden, och sekretessens räckvidd, t.ex. att den gäller i viss verksamhet eller hos viss myndighet. Det är reglerna om sekretessens räckvidd som kan innebära risker i samband med serviceåtgärder. Anges exempelvis att sekretess gäller för vissa uppgifter vid ”tillsyn” eller ”tillståndsgivning” blir regeln inte tillämplig vid service.

I HFD 2013 ref. 48 uppkom frågan om sekretess avseende den rådgivning det svenska Skatteverket initierat avseende större bolag, s.k. fördjupad samverkan. Av lagstiftningen följer att sekretess gäller ”i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt” för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen är absolut. Högsta förvaltningsdomstolen fann emellertid att denna samverkan inte är en sådan verksamhet som regleras i sekretessbestämmelsen. Den verksamhet som myndigheten ägnade sig åt var i stället att se som en form av rådgivning, dvs. det som jag här kallar för en form av service. Flera av företagen var säkert överraskade över att de uppgifter de lämnade inte omfattades av sedvanlig sekretess i skatteärenden.

Är sekretessreglerna utformade på detta sätt måste myndigheten vara försiktig med att begära in uppgifter. Myndigheten kommer då att ha ett magert underlag för att ge vägledning och råd. Alternativt kan myndigheten höra sig för om de närmare förhållandena men underlåta att dokumentera dessa. Enligt min mening är det emellertid knappast förenligt med god förvaltningssed att inte dokumentera underlaget i situationer där mer konkret vägledning ges eller då samverkan avses leda till vissa ställningstaganden, även om det formellt inte handlar om ärendehandläggning.

Sekretessreglernas utformning kan alltså tala för att myndigheten bör begränsa sin service till upplysningar och avstå från att ta in underlag som möjliggör adekvat vägledning eller rådgivning.

5. Service är resurskrävande

Tes 3 – Myndigheterna bör styra resurserna mot kärnverksamheten genom att begränsa sin service i förhållande till enskilda.

Flertalet myndigheter mäter sin verksamhet i olika avseenden och prestationerna redovisas och kostnadsätts sedan i årsredovisningen. Syftet är bland annat att fördela resurser inom verksamheten samt att följa upp graden av måluppfyllelse. I detta arbete registreras bland annat ”kundkontakter”. Emellertid används olika kvalitets- och produktionsmått och det är svårt att få en jämförbar bild av olika myndigheter, liksom att avgöra fördelningen mellan ärendehandläggning och service. Klart är emellertid att det handlar om mycket stora volymer besök, telefonsamtal och e-post. Rimligtvis avser en inte obetydlig del av detta serviceverksamheten, något som jag också ofta får bekräftat vid myndighetskontakter även om några exakta siffror inte kan ges.

Mot denna bakgrund finns det anledning att diskutera hur servicen inverkar på myndigheternas resurser. Hur mycket tid läggs egentligen på rådgivning m.m. och hur påverkar detta kapaciteten för ärendehantering? Detta är en avvägning som det ankommer på varje myndighet att göra. Å ena sidan kan det vara effektivt att verka för att enskilda gör rätt från början. Å andra sidan får inte handläggningstiderna för de ärenden som myndigheten hanterar påverkas negativt av servicefunktionen.

Klart är att en myndighet som får en förfrågan från en enskild måste lämna någon form av svar. I vilken form – brev, e-post eller muntligen – avgör myndigheten och valet styrs av vad som är lämpligt med hänsyn till frågas art. Om frågan är sådan att myndigheten finner att den inte kan eller bör besvaras måste detta meddelas frågeställaren. Det viktiga är att en fråga inte får bli liggande. Den centrala frågan här är hur utförligt svaret ska vara. Lagstiftningen öppnar här upp för begränsningar utifrån främst två parametrar.

För det första gäller serviceplikten endast frågor som rör myndighetens *verksamhetsområde*. Det är alltså endast avseende de egna uppgifterna som det finns en skyldighet att bistå enskilda. Det betyder att myndigheter med ett mycket vidsträckt verksamhetsområde, t.ex. universitet, endast behöver vara behjälpliga i frågor om universitetets verksamhet, dvs. forskning och utbildning, inte i de sakfrågor som är föremålet för forskningen eller undervisningen. Jag har sett exempel då

myndigheter bistår enskilda i frågor som ligger långt utanför den egna verksamheten. Hur vanligt det är har jag dock ingen säker bild av.

För det andra kan servicen begränsas av *lämplighets*skäl. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Många gånger kan dessa olika faktorer vägas samman i en allmän lämplighetsbedömning. Som anförts ovan bör, enligt min mening, frågans art många gånger leda till att endast begränsad hjälp lämnas. Jag tänker här på de risker som är förenade med att göra bedömningar och ge vägledning i mer konkreta frågor samt vid rådgivning. Vidare kan långtgående önskemål om bistånd många gånger nekas med hänsyn till den aktuella arbets- och resurssituationen, dvs. med hänvisning till myndighetens verksamhet. Vid upprepade och omfattande framställningar kan servicenivån behöva sänkas redan av den anledningen att myndighetens arbetsbelastning annars blir ohållbar. Samtidigt kan då ifrågasättas om den enskilde verkligen är i behov av hjälp. Inte minst gäller detta vid kontakten med s.k. rättshaverister.

Enligt min mening måste myndigheternas fokus alltid vara på kärnverksamheten, vilken typiskt sett utgörs av ärendehandläggningen. Serviceverksamhet bör endast i obetydlig utsträckning tillåtas förlänga handläggningstiderna avseende ärenden. Även detta talar för att myndigheterna begränsar nivån på servicen.

Mot detta kan anföras att service tvärtom kan vara effektivt. En omfattande service leder till att antalet ärenden minskar genom att enskilda ges möjlighet att enkelt rätta till felaktigheter och att grundlösa ansökningar stoppas. Vidare att de ansökningar som kommer in är bättre underbyggda och därmed kan handläggas snabbare. Är det så? Jag vet inte. Det förefaller finnas begränsat med forskning som stödjer att service innebär ett effektivt resursutnyttjande, liksom undersökningar som syftar till att visa vilka ekonomiska effekter olika former av service ger.

Det nyss sagda reser den större frågan *varför* utvecklingen går åt detta håll, alltså mot en mer informell vägledning och rådgivning. Kan det vara så att det saknas underbyggda, rationella argument för detta, exempelvis grundade i rättssäkerhetsöverväganden eller ekonomisk effektivitet? Är utvecklingen i stället en följd av att offentlig sektor tar intryck av det privata näringslivet – parter kallas för ”kunder”, myndigheter tillhandahåller ”tjänster” osv. – och att det helt enkelt känns angeläget att vara service minded? Detta är frågor värda att begrunda.

6. Avslutning

Utvecklingen mot en mer serviceinriktad förvaltning leder till ett spänningsförhållande mellan effektivitet och legalitet. Vilka avvägningar som bör göras i skilda situationer och inom olika verksamhetsgrenar är inte givet. Det finns dock goda skäl som talar för att myndigheternas service i huvudsak bör gälla information, dvs. mer allmänna upplysningar.

Utgångspunkten måste vara att offentlig maktutövning ska ske genom ett formligt beslutsfattande med de rättssäkerhetsgarantier som är kopplade till detta. Myndigheterna måste därför säkerställa att service och information inte i realiteten innebär ingrepp eller påbud i förhållande till enskilda. Vidare bör myndigheterna vid informella kontakter vara försiktiga med att ge mer precis vägledning och råd i konkreta situationer, eftersom detta kan leda till rättsförluster för den enskilde.

För att kunna ge adekvat vägledning behöver myndigheterna ofta information om den enskilde eller dennes verksamhet. Många gånger kan emellertid dessa uppgifter inte skyddas genom sekretess. Det finns därmed anledning att undvika att ta in sådana uppgifter i en servicesituation, vilket också talar för att servicen begränsas till information snarare än vägledning och råd.

Myndigheterna är till för medborgarna, vilket talar för att myndigheterna bör vara mycket tillmötesgående vid förfrågningar m.m. Frågan är dock vilka medborgare som ska prioriteras. En mer allmänna service i förhållande till allmänheten får inte på ett påtagligt sätt försena ärendehandläggningen till förfång för de medborgare, parter, som är beroende av myndigheternas beslut.