

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet En ny förvaltningslag SOU 2010:29

Förslaget som helhet

Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt. Allmänhetens förtroende för statsförvaltningen är en viktig demokratifråga. Rikssarkivet välkomnar därför genomgången av förvaltningslagen.

Betänkandet i sig är genomarbetat och pedagogiskt, men Rikssarkivet har ändå viss kritik mot utformningen av lagförslaget i de delar som redovisas nedan.

Lagens utformning

En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att göra reglerna så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt och att modernisera språket. Utredningen återkommer flera gånger till att förvaltningslagen ska kunna läsas och förstås av alla.

Vad gäller förslagets systematik tycker Rikssarkivet att utredningen har lyckats väl. Ett utvecklat rubriksystem gör det lätt att orientera sig i den föreslagna lagen. Man finner också stöd för åtgärder på ett sätt som inte finns i nuvarande lagtext. Den enskilde handläggaren kan följa den föreslagna lagen på ett systematiskt sätt i sin ärendehandläggning – från det att ärendet väcks, över beredning och fram till ett beslut. Likaså tror Rikssarkivet att den nya systematiken kan underlätta förståelsen för vad man kan förvänta sig av myndigheterna.

Däremot är intrycket att språket är högravande och byråkratiskt i vissa delar och inte lika lättillgängligt. I förslaget finns det flera exempel där man placerar huvudsatsen sist i meningen, använder långa inskott, substantiveringar och passiva verb. På några ställen är också meningarna mycket långa och svårgenomträngliga. En språklig granskning av förslaget skulle kunna göra texten mera lättfattlig.

Synpunkter på vissa av förslagen

Subsidiaritet i förhållande till annan lag

Rikssarkivet finner det väl motiverat att bestämmelser i specialförfattningar bara ska ha företräde framför förvaltningslagens regler, om de finns i en annan lag. Problemet med den valda lösningen, att reservera förvaltningslagen för bestämmelser av fundamental vikt, är att man måste söka riktlinjer för handläggningen på många olika

ställen. Varje myndighet behöver gå igenom konsekvenserna för den egna myndigheten. Att dessutom, i övergångsbestämmelserna, göra undantag från huvudregeln, gör det hela än mer oöverskådligt, i motsats till utredningens ambitioner.

Service och samverkan

Riksarkivet tror att det kan bli vissa tolkningsproblem med skrivningarna ”som är lämplig” och ”som kan anses rimlig” och vilken betydelskillnad som ligger däri. Risker är att bestämmelserna inte innebär något förstärkt skydd för den enskilde då myndigheterna t.ex. kan komma att hänvisa till resursbrist. Utformningen av 7 § 2 st. kan även ge en felaktig uppfattning att myndigheterna inte bara ska skicka vidare frågor som har kommit till fel myndighet, utan att de själva ska utreda frågan innan så sker.

En skyldighet att låna ut arkivhandlingar har ansetts följa av förvaltningslagens nuvarande samverkansregel, något som utredningen inte berör i betänkandet. I sammanhanget kan det därför vara värt att påpeka att enligt 7 § arkivförordningen (1991:446) får en myndighet låna ut arkivhandlingar till andra myndigheter.

Tillgänglighet

Riksarkivet ställer sig positiv till att utmönstra detaljreglerna om öppethållande från förvaltningslagen. Däremot behöver detta regleras på annat håll för att tillgodose tryckfrihetsförordningens regler om utlämnande av allmän handling. Det finns också en risk för att allmänhetens förtroende för myndigheterna minskar om allmänheten har svårt att komma i kontakt med myndigheterna t.ex. om man möts av telefonköer och telefonsvarare.

E-post har hittills haft en särställning inom den elektroniska kommunikationen, men har på senare tid alltmer ersatts av andra former, inte minst inom sociala medier som t.ex. Flickr, Twitter och Facebook. Riksarkivet finner det märkligt att utredningen inte tagit upp detta i sitt betänkande. Utredningen säger sig vilja möta en framtida teknikutveckling och inte låsa sig vid de varianter som nu förekommer och har en ambition att anpassa reglerna för en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning. Mot den bakgrunden är det än märkligare att utpeka en särskild form av elektronisk kommunikation, e-post, i lagtexten. Bestämmelsen borde istället utformas teknikneutralt. Annars riskerar arbetet med en utbyggd e-förvaltning att motverkas.

Vad gäller bestämmelsen om mottagningsbevis kan den i en framtid få avgörande betydelse för frågan om huruvida ett ärende får anses vara väckt hos myndigheten, t.ex. genom kontakter via andra elektroniska kommunikationsmedel än e-post. Det kan också, i praktiken, få betydelse för vad som kan anses som inkommet hos myndigheten och därmed vad som har blivit allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen. Riksarkivet anser att det finns anledning att avvakta E-delegationens riktlinjer för hur myndigheter ska använda sociala medier innan man utformar ett slutligt förslag om hur myndigheterna ska vara tillgängliga.

Dröjsmål

Riksarkivet anser att frågan huruvida det föreslagna dröjsmålsinstitutet är förenligt med myndigheternas utredningsansvar inte är tillräckligt belyst i betänkandet. Det är viktigt att det framgår tydligt att ansvaret för utredningen ligger på myndigheten och inte på domstolen. Riksarkivet ser också vissa tolkningsproblem vad gäller rekvisitet "väsentligt försenat".

Partsinsyn och kommunikation

Riksarkivet delar inte utredningens uppfattning att det i tryckfrihetsförordningen använda begreppet "uppgifter" utan vidare kan ersättas med begreppet "material". Betydelsebärande föremål kan utgöra allmänna handlingar och omfattas av begreppet "uppgifter". Iakttagelser som gjorts vid en syneförrättning och som kan ha betydelse för beslutet ska dokumenteras och omfattas alltså också av begreppet "uppgifter". Avser man att parter ska få tillfälle att medverka vid syneförrättningar är det bättre med en uttrycklig regel som ger den rätten.

Trots att ambitionen är god riskerar den föreslagna 21 § att inte få avsedd effekt utan istället leda till merjobb för myndigheterna. Med de många undantagen i olika speciallagar och rekvisitet "uppenbart obehövt" riskerar man att olika uppgifter kan komma att kommuniceras in absurdum. Detta kan komma att leda till mycket långa handläggningstider, inte minst för tjänstetillsättningar i och med att undantaget för sådana ärenden föreslås utgå.

Myndighetens beslut

I 24-26 §§ används flera olika begrepp för att beskriva vilka som är med vid den slutliga handläggningen och vilken roll de spelar. För dem som deltar i själva beslutandet används "beslut fattas", "beslutats" och "delta i avgörandet". För annan medverkan än som beslutsfattare används "medverka", "delta i den slutliga handläggningen", "är med om den slutliga handläggningen" och "varit med vid den slutliga handläggningen". Det är svårt att veta om det är meningen att de olika uttryckssätten är avsedda att innebära någon skillnad i betydelse. Riksarkivet efterlyser en tydligare skrivning där man väljer ett begrepp för varje betydelse.

Överklagbarhet och klagorätt

Enligt Riksarkivets uppfattning kommer de föreslagna reglerna ge mycket vidare möjligheter att överklaga alla typer av beslut. Ett speciellt problem hänger samman med de intressen som enligt förslaget till 37 § ska ha kunnat beaktas när beslutet meddelades. Myndigheterna har ofta att bevaka särskilda skyddsintressen, som kan ha motstående intressen som i sin tur någon annan myndighet har att bevaka. Den föreslagna skrivningen ger intrycket att även sådana motstående intressen ska beaktas på ett sätt som kan anses strida mot myndigheternas respektive instruktion. Dessutom anser Riksarkivet att detta redan regleras i den föreslagna 4 §. Sammantaget kan den utökade möjligheten att överklaga få omfattande konsekvenser, bl.a. för anställningsförfaranden eller för interna beslut, där processen kan bli utdragen. Riksarkivet befarar, tvärt emot utredningens konsekvensanalys, att en utökad överklaganderätt kan medföra ökade kostnader.

Vissa centrala begrepp

Part, enskild och enskild part

Utredningen har valt att inte definiera de centrala begreppen. I de flesta fall är det tydligt vad som avses, t.ex. förklaras begreppet ”part” i förslaget till 9 § ingående i avsnitt 12.5.1 och det är uppenbart att man avser samma krets t.ex. i förslaget till 28 § angående underrättelsens subjekt i avsnitt 27.3.6.

Endast på ett ställe i förslaget, 42 §, finns en uttrycklig särreglering för det fall att en part företräder det allmänna. I övrigt uppfattar Rikssarkivet att de regler som inte uttalat gäller för enskilda, även avser att omfatta andra som är parter. På motsvarande sätt finns det regler som gäller för alla enskilda, oavsett om de är parter eller inte.

Trots den avgränsning som idag görs genom begreppet ”myndighetsutövning mot enskild” för vissa av förvaltningslagens bestämmelser tillämpar Rikssarkivet analogt vissa av dessa bestämmelser i ärenden som faller utanför ”myndighetsutövning mot enskild”, så som de har utbildats i praxis, t.ex. vad gäller motivering av beslut och kommunikation. Detta aktualiseras särskilt i Rikssarkivets tillsynsverksamhet där det är fråga om myndighetsutövning mot andra myndigheter. Rikssarkivet uppfattar inte att utredningen är tillräckligt tydlig med huruvida även förslaget representerar en minimistandard och om förvaltningsmyndigheterna är oförhindrade att i rättsskyddssyfte ge lagens bestämmelser vidare tillämpning än som är påbjuden, t.ex. som i förslaget till 27 § om motivering av beslut. Särskilt mot bakgrund av att det i direktivet sägs att utredningen ska undersöka hur allmänna rättsliga principer som tillämpas för förvaltningsförfarandet kan regleras.

Ärende och beslut

Rikssarkivet välkomnar utredningens förslag att utmönstra det svårtolkade begreppet myndighetsutövning. Begreppen ”ärende” och ”beslut” blir istället centrala och klargörs på ett pedagogiskt och tydligt sätt i avsnitt 5.2. De eventuella problem som kan uppstå hänger samman med överklagandereglerna så som vi har beskrivit dem ovan.

Utbildningsinsatser

På s. 709 i betänkandet säger utredningen att ”förvaltningslagen ska kunna tillämpas av en mycket vid krets av anställda inom den offentliga sektorn, med varierande utbildning och erfarenhet av regeltillämpning”. Som Rikssarkivet konstaterade inledningsvis är en väl fungerande förvaltningslag en viktig demokratifråga. Frågan om kunskapen om viktiga principer för statstjänstemannarollen har återkommit under en lång följd av år.¹ Rikssarkivet tror att en ny förvaltningslag är ett bra tillfälle att ytterligare tydliggöra dessa frågor i förvaltningen, istället för att som utredningen föreslår finansiera utbildningsinsatser inom befintliga ramar.

¹ Se bl.a. Regeringens proposition 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, s. 21, Regeringens proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 36 och det arbete som bedrivits inom ramen för Kompetensrådet för utveckling i staten, Krus, arbete med www.forvaltningskunskap.nu och Offentligt etos - en god förvaltningskultur.

Några avslutande reflektioner

De risker som Rikssarkivet ser med nuvarande förslag är att handläggningen, tvärt emot ambitionerna, kan komma att ta längre tid och därmed också leda till ökade kostnader. Rikssarkivet ser också nya tolkningsproblem. Däremot kan förslaget leda till ökad rättssäkerhet för den enskilde.

Beslut i detta ärende har fattats av Rikssarkivarien Björn Jordell. Vid den slutliga handläggningen deltog chefsjuristen Efwa Westre Stövander, samt juristen Ulrika Sturesdotter Andersson, föredragande.

Björn Jordell

Ulrika Sturesdotter Andersson