

# 2017 års förvaltningslag – betydelse för HR-området\*

av Kristina Ahlström

*I denna artikel, som är den tredje delen av en serie artiklar i Ny Juridik, presenterar advokaten och arbetsrättsspecialisten Kristina Ahlström nyheter i 2017 års förvaltningslag som träder i kraft den 1 juli 2018. Framställningen fokuserar på frågor som kan bli aktuella i anställningsärenden och andra ärenden inom HR-området. Artikeln är av deskriptiv karaktär och avslutas med några personliga kommentarer.*

## 1. Inledning

Det har gått tio år sedan en utredning tillsattes för att föreslå ändringar i 1986 års förvaltningslag. Väntan på en reviderad förvaltningslag har varit lång. Men nu är det dags. Den 1 juli 2018 träder en ny förvaltningslag i kraft.

Reglerna i 2017 års förvaltningslag är grundläggande för handläggning av ärenden och för annan förvaltningsverksamhet hos myndigheter. I fortsättningen refereras till den nya lagen som 2017 års förvaltningslag och den tidigare som 1986 års förvaltningslag. Propositionen till grund för den nya lagen: prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* förkortas nedan som *FL-prop.* Paragrafer som anges utan efterföljande författning, avser 2017 års förvaltningslag.

---

\* Kristina Ahlström driver egen advokatverksamhet genom Ahlström Advokatbyrå, se [www.ahlstromadvokat.se](http://www.ahlstromadvokat.se). Tidigare har hon varit anställd vid flera statliga myndigheter, bland annat Skatteverket och Regeringskansliet samt inom högskolesektorn. Hon har skrivit flera böcker och senast en kommentar till 2017 års förvaltningslag, utgiven av Karnov Group.

2017 års förvaltningslag har språkligt moderniserats och har även i övrigt arbetats om för att bli mer lättillgänglig. Praxis och rättsliga principer har kodifierats och återfinns i lagtext. Viss utvidgning av bestämmelserna har skett och en helt ny reglering införts för situationer när myndigheten dröjer med att avgöra ärenden. Genom att regelsystemet görs mer pedagogiskt och lättillgängligt samt utvidgas till att omfatta åtskilliga frågor som hittills lämnats utanför lagen, skapas också förutsättningar för både säkrare och i de flesta fall snabbare avgöranden, något som är till fördel för både en enskild sökande och eventuella motparter.

Den nya förvaltningslagen träder i kraft den 1 juli 2018. Enligt övergångsbestämmelser upphävs 1986 års lag samtidigt. Ett omfattande arbete med följdändringar på grund av den nya förvaltningslagen pågår och berörs inte i artikeln.<sup>1</sup> I den mån hänvisningar till 1986 års lag inte ändras innan den 1 juli 2018 kommer 1986 års förvaltningslag att gälla i dessa fall.

Regler för personal vid statliga myndigheter finns både inom det arbetsrättsliga området och det förvaltningsrättsliga. Svårigheten att tillämpa dessa två rättsområden samtidigt har behandlats i tidigare artiklar om rekrytering inom offentlig sektor samt arbetsrättsliga åtgärder vid statliga myndigheter.<sup>2</sup> 2017 års förvaltningslag kommer att påverka dessa områden.

Innehållet i denna artikel är till stor del hämtat från *Förvaltningslagen – En kommentar*.<sup>3</sup>

## 1.1 Förändringar

I 2017 års förvaltningslag ställs det högre krav på myndigheterna än vad som följer av 1986 års reglering. Exempelvis har tillämpningsområdet utvidgats för de bestämmelser som erbjuder särskilda rätts-säkerhetsgarantier vid ärendehandläggningen så att de omfattar alla slags ärenden, inte enbart ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Detta innebär att ärenden som inte innefattar myndighetsutövning, i fortsättning kommer att präglas av samma garantier för

<sup>1</sup> Ds 2017:42, *Följdändringar till ny förvaltningslag*.

<sup>2</sup> Kristina Ahlström, *Rekrytering till statlig sektor*, Ny Juridik nr 2:17 s. 19–57 och Kristina Ahlström, *Arbetsrättsliga åtgärder vid en statlig myndighet*, Ny Juridik nr 4:17 s. 19–63.

<sup>3</sup> Kristina Ahlström, *Förvaltningslagen – En kommentar*, Karnov Group, 2018.

ett korrekt avgörande som vid myndighetsutövning. Regleringen avses leda till en förstärkning av enskildas rättigheter i dessa fall, men kan också medföra att handläggningen i ärenden som inte innefattar myndighetsutövning i vissa fall kommer att ta något längre tid än tidigare.

Begreppet *myndighetsutövning* förekommer således inte i 2017 års förvaltningslag. Begreppet är däremot inte borta i andra sammanhang. Exempelvis finns begreppet kvar när det gäller brottet tjänstefel och skadeståndsskyldighet.<sup>4</sup> Nedan anges några av de bestämmelser som omfattas av denna förändring och de redovisas mer i avsnitt 3:

- Krav på *kommunikation* finns nu i alla ärenden och även vid interimistiska beslut, med undantag för anställningsärenden. (25 §)
- Krav på *dokumentation* även vid förfarandebeslut under ärendets handläggning införs, det vill säga inte enbart vid slutliga beslut. Det innebär en väsentlig utvidgning. Dessutom ska uttryckligen anges vem som gjort anteckningen och när. Anteckningen ska göras snarast. (27 §)
- *Motivering av beslut* ska lämnas i alla ärenden och även under förfarandet. Det uppställs uttryckligt krav på att ange författningsstöd samt de omständigheter som varit avgörande för utgången. Med särskilt angivna undantag bland annat för anställningsärenden. Däremot uppställs ett skärpt krav på motivering i efterhand. (32 §)
- Krav på *underrättelse* utvidgas till att krävas i alla beslut, således inte enbart slutliga beslut. (33 §)

Skyldigheten att erbjuda *tolkning och översättning* tydliggörs och skärps något genom att regleringen görs obligatorisk i de fall det finns behov av tolkning eller översättning för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt och genom att rätten till översättning också ska gälla för den som har en allvarlig syn-, hörsel- eller talskada.<sup>5</sup>

## 1.2 Tillämpningsområde (1 §)

2017 års förvaltningslag gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos

<sup>4</sup> 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) och 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

<sup>5</sup> FL-prop. s. 280 och utskottsbetänkande 2017/18:KU2 s. 20–23.

domstolarna. Bestämmelser om service, tillgänglighet och samverkan samt grundläggande principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet gäller i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Det vill säga grunderna för god förvaltning gäller i all förvaltningsverksamhet hos myndigheterna.

Utanför lagens generella tillämpningsområde faller således domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Uttrycket förvaltningsärenden hos domstolarna innefattar bland annat administrativa ärenden som rör domstolarnas inre organisation, anställning av personal och utlämnande av allmänna handlingar som första instans.<sup>6</sup>

Flertalet bestämmelser är undantagna handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan *laglighetsprövas*, det vill säga överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), se 2 §. Vidare är brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och en åklagarmyndighet undantagna från flertalet bestämmelser. De grundläggande bestämmelserna om en god förvaltning i 5–8 §§ gäller dock även för dem.

2017 års förvaltningslag är precis som sin föregångare *subsidiär* i förhållande till bestämmelser i andra lagar eller förordningar. Vilket betyder att om det finns andra föreskrifter om handläggning av ärenden så gäller dessa i stället för 2017 års förvaltningslag.

När bestämmelser i 2017 års förvaltningslag redovisas nedan anges inte deras respektive tillämpningsområde, för uppgift om det hänvisas till 1–3 §§.

### 1.3 Arbetsgivarrollen och 2017 års förvaltningslag

När en myndighet uppträder i rollen som arbetsgivare regleras förhållandet till arbetstagarna i stor utsträckning genom anställningsavtal och kollektivavtal. Tillsammans med det arbetsrättsliga regelverket med bland annat medbestämmandelagen och lagen om rättegången i arbetstvister.<sup>7</sup>

Rättsförhållandena mellan en arbetsgivare och en arbetstagare vilar därmed i hög grad på civilrättslig grund, även om exempelvis ett anställ-

<sup>6</sup> FL-prop. s. 26 och 286.

<sup>7</sup> FL-prop. s. 55–56.

ningsbeslut av en myndighet anses innefatta sådana inslag av offentlig maktutövning att det innefattar myndighetsutövning mot enskild.<sup>8</sup>

En myndighet uppträder som arbetsgivare i en privaträttslig roll i förhållande till motparten i en förhandling med en arbetstagarorganisation om ett kollektivavtal. Även om begränsningen av lagens tillämpningsområde till myndighetsutövning upphör blir bestämmelserna inte automatiskt tillämpliga vid all annan typ av ärendehandläggning.

Avgörande för tillämpningen blir om övriga förutsättningar i det enskilda fallet är uppfyllda eller inte. När det gäller vissa bestämmelser måste det exempelvis vara fråga om ett ärende där någon är part. I praktiken behöver en myndighet inte tillämpa dessa bestämmelser i ärenden som rör ingående av kollektivavtal eller som avser en tvist om kollektivavtalsreglerade förhållanden. När en myndighet agerar i en roll som utgår från en i grunden privaträttsligt reglerad ordning, är myndighetens motpart i en avtalsförhandling normalt inte att betrakta som part i ett ärende hos den myndigheten.

Detta får till följd att motparten inte kan göra anspråk på någon rätt till partsinsyn eller ställa krav på kommunikation av handlingar i det ärende som myndigheten kan ha inlett med anledning av avtalsförhandlingen. Detta får i sin tur till följd att bestämmelserna inte påverkar det sekretesskydd för fackliga förhandlingar som gäller enligt 19 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling inom den offentliga sektorn eller vid förberedelse för sådan förhandling, om det kan antas att det allmännas eller ett statligt eller kommunalt företags ställning som förhandlingspart försämrats om uppgiften röjs.

Utvidgningen av förvaltningslagen till att även omfatta andra ärenden än de som innefattar myndighetsutövning mot enskild, anses således inte ge upphov till några konsekvenser för myndigheterna i deras roll som arbetsgivare rörande förhållanden som är kollektivavtalsreglerade.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Se mer om skillnaden mellan anställningsbeslut och arbetsledningsbeslut i Kristina Ahlström, *Anställning vid en statlig myndighet*, 2010.

<sup>9</sup> FL-prop. s. 56.

## 2. Grundläggande principer (5 §)

Tre grundläggande förvaltningsrättsliga principer finns inskrivna i 2017 års förvaltningslag. Det innebär ingen materiell förändring men kan förhoppningsvis leda till att kunskapen om principerna ökar. Det är angeläget att myndigheterna har dessa principer närvarande i sin verksamhet, inte bara i handläggningen av ärenden utan även i annan förvaltningsverksamhet.

### 2.1 Legalitetsprincipen

Den första principen är att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen, även kallat för legalitetsprincipen. Denna brukar framhållas som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. I denna betydelse är legalitetsprincipen också grundlagsfäst genom bestämmelsen i grundlag om att den offentliga makten utövas under lagarna.<sup>10</sup>

Bestämmelsen innebär att det måste finnas någon form av förankring i en norm för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Exempel på sådant författningsstöd kan vara allmänna bestämmelser i lag och detaljerad bestämmelse i speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om bestämmelser i myndighetens instruktion, myndighetsförordningen eller i någon annan förordning som regeringen har beslutat. Exempelvis ska befogenhet för en myndighet att ingå civilrättsliga avtal eller annars uppträda som privaträttsligt subjekt framgå av författning.

Enligt förarbetena finns det en klar indikation på att myndigheterna inte alltid i tillräcklig utsträckning har stöd i rättsordningen för sina åtgärder. Utvecklingen från en mer klassisk förvaltning mot en förvaltning med ökade inslag av information och aktiviteter som för kunder, har också inneburit ökade risker i detta avseende. Till exempel används olika digitala tjänster för självbetjäning. I sådana fall tillkommer även regler om hur personuppgifter får användas. Lagstiftaren anser det därför angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet ytterst måste grundas på skrivna regler i rättsordningen.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 1 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>11</sup> FL-prop. s. 58.

Inte minst förekommer det att myndigheter går utanför sitt ansvarsområde som oftast reglerats fullt ut i dess instruktion och skapar nya organ utanför den egna myndigheten, utan att ha rättsligt stöd för detta. Det förekommer även att myndigheter överlämnar uppgifter som omfattar myndighetsutövning till enskilda utan stöd i lag, vilket krävs enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen.

## 2.2 Objektivitets principen

Att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk regleras i 5 § andra stycket. Redan i grundlag är det reglerat att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt vara saklig och opartisk.<sup>12</sup>

För anställningar inom den offentliga sektorn finns ett uttryckligt förbud i grundlagen mot att fästa avseende vid annat än sakliga grunder.<sup>13</sup>

## 2.3 Proportionalitetsprincipen

I 5 § tredje stycket är det reglerat att myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.<sup>14</sup>

Bestämmelsen ger uttryck för den allmänna proportionalitetsprincip som har utvecklats genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och innebär ett skydd för enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande.

## 3. Handläggning

Några av bestämmelserna i 2017 års förvaltningslag berör särskilt ärenden om anställning, det finns bland annat några undantag som gäller i sådana ärenden. Nedan följer en redovisning av de bestämmelser som kan bli aktuella i anställnings- eller andra personalärenden. Redovis-

<sup>12</sup> 1 kap. 9 § regeringsformen.

<sup>13</sup> 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen.

<sup>14</sup> FL-prop. s. 60–64 och 290.

ningen är inte uttömmande. Ordningen nedan följer paragrafernas placering i lagen.

### 3.1 Jäv (16–18 §§)

Vad som utgör jäv anges i 16 §, konsekvenser av jäv följer av 17 § och handläggningen av jävsfrågor regleras i 18 §. Möjligheterna att överklaga beslut om jäv följer av 41 §.

Reglerna om jäv är förenklade och moderniserade jämfört med 1986 års förvaltningslag.<sup>15</sup> Bland annat har bestämmelserna om närståendejäv en utformning som är mera anpassad till nutida samlevnadsförhållanden. Detta har skett genom att det i lagtexten inte anges några släktskapsförhållanden som i förhållande till handläggaren automatiskt skulle innebära närståendejäv.

I förhållande till tidigare gällande rätt har bestämmelserna om ombudsjäv och ställföreträdarjäv synkroniserats och regleringen utvidgats något, bland annat så att båda situationerna inkluderar ett närståendejäv. I sak innebär bestämmelsen också att även den som tidigare har varit ställföreträdare blir jävig samt att ombudsjävet inte längre begränsas till den sakfråga som det aktuella ärendet avser.

När det gäller jäv vid biträde som lämnats mot ersättning, överfördes inte någon sådan bestämmelse till 2017 års förvaltningslag. Sådana frågor får lösas inom ramen för generalklausulen i 16 § första stycket 4.<sup>16</sup>

I 17 § anges att den som är jävig inte får ta del i handläggningen av ärendet och inte heller får närvara när ärendet avgörs. Närvaroförbudet innebär att den som är jävig i förekommande fall måste lämna sammanträdeslokalen.

Bestämmelsen hindrar inte att den som är jävig muntligen på begäran av myndigheten lämnar objektiva fakta som kan vara av betydelse i ärendet och sedan går ifrån sammanträdeslokalen så snart uppgifterna har förts fram, om det skulle vara så att hen har unika sakkunskaper inom det aktuella området. I sådana fall uppträder den som är jävig närmast i egenskap av sakkunnig och ska naturligtvis avlägsna sig från sammanträdeslokalen så snart uppgifterna har lämnats.

Vid införande av 1986 års förvaltningslag ansågs det naturligt att den som var jävig när flera personer skulle delta i handläggningen av ett

<sup>15</sup> FL-prop. s. 95.

<sup>16</sup> FL-prop. s. 96.



ärendet skulle lämna sammanträdeslokalen. En uttrycklig bestämmelse om detta ansågs då inte behövas. Förvaltningslagsutredningen konstaterade däremot att ett sådant förhållningssätt från den som är jävig inte alltid upprätthålls och ansåg därför att det borde införas en uttrycklig bestämmelse i 2017 års förvaltningslag om att den som är jävig inte får närvara när ärendet avgörs.

I 1986 års förvaltningslag fanns ett uttryckligt förbud mot att överklaga beslut i jävsfrågor. Sådana beslut kan nu överklagas enligt 41 §.<sup>17</sup>

### 3.2 Muntliga uppgifter (24 §)

Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövt. Myndigheten bestämmer hur detta ska ske. Detta framgår av 24 § och bestämmelsen är mer generös än motsvarande i 1986 års förvaltningslag.

Bestämmelsen innebär att en enskild part som huvudregel har rätt att lämna uppgifter muntligt. Om det inte är obehövt, exempelvis om informationen redan är känd för myndigheten. Tidigare bestämmelse gällde endast i ärenden som avsåg myndighetsutövning mot någon enskild samt hade en begränsning i att myndigheten kunde avslå en begäran om arbetets behöriga gång skulle hindras.

Det finns dock inte en ovillkorlig rätt att muntligt få framföra omständigheter som i och för sig är relevanta för ett ärende. En myndighet ska till exempel inte tvingas ta tid och andra resurser i anspråk för att ta del av information som redan är känd. Detta följer av kravet på att begäran inte kan framstå som obehövt.

Avsikten är inte att en enskild mer generellt ska kunna kräva en muntlig förhandling av det slag som förekommer i förfarandet hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det är inte heller rimligt att den enskilde ska kunna begära att få lämna uppgifterna vid ett personligt möte med den som handlägger det aktuella ärendet. Rätten avser enbart att part om det inte är obehövt, kan välja muntlig form i stället för skriftlig då hen förser myndigheten med beslutsunderlag.<sup>18</sup>

Myndigheten bestämmer hur den muntliga uppgiften kan lämnas. Kravet på att en part får lämna uppgifter muntligt kan till exempel uppfyllas genom ett telefonsamtal som dokumenteras genom en tjäns-

<sup>17</sup> FL-prop. s. 258–259.

<sup>18</sup> FL-prop. s. 152.

teanteckning som tillförs akten i ärendet. Ett annat alternativ kan enligt förarbetena vara att myndigheten spelar in samtalet. Som Datainspektionen påpekade i remissförfarandet bör ett sådant förfarande användas enbart under förutsättning att den enskilde samtycker till det.<sup>19</sup>

Avsikten med bestämmelsen är inte att den enskilde ska avgöra handläggningens form, som enligt huvudregeln ska vara skriftlig. Det som gäller är enbart att säkerställa att en enskild part ges möjlighet att under ärendets beredning vid behov lämna muntliga uppgifter för att ta tillvara sin rätt. Ett tillfälle att lämna uppgifter behöver inte vara obegränsat. Myndigheten kan till exempel begränsa tillfället för att lämna uppgifter genom att bestämma en viss tid för ett telefonsamtal eller möte då uppgifterna får lämnas.<sup>20</sup>

### 3.3 Kommunikation (25 §)

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den som huvudregel underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Om det inte är uppenbart obehövt. Myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske.

Myndigheten får avstå från sådan kommunikation i särskilt angivna situationer bland annat om ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande. Det finns alltså inte något krav på obligatorisk kommunikation innan en myndighet fattar beslut i ett anställningsärende. Motsvarande undantag gäller även för motivering av beslut och verkställbarhet av beslut.<sup>21</sup>

Undantagsregeln är inte tillämplig i ärenden om överprövning av ett anställningsbeslut efter överklagande i en högre instans, som hos Statens överklagandenämnd, Överklagandenämnden för högskolan eller Riksdagens överklagandenämnd.

I förarbetena till 1971 års förvaltningslag betonades att ett obligatoriskt krav på kommunikation i ärenden om anställning och betygsättning skulle medföra stora praktiska olägenheter för myndigheterna och risk för avsevärd fördröjning av ärendenas avgörande. Därför har det funnits ett uttryckligt undantag för dessa ärenden, se senast 17 § 1986 års förvaltningslag.

<sup>19</sup> FL-prop. s. 152.

<sup>20</sup> FL-prop. s. 153.

<sup>21</sup> 32 § andra stycket 1 och 35 § 2017 års förvaltningslag.

I anställningsärenden är det inte i första hand ärendetypen som gör det svårt att upprätthålla krav på kommunikation utan att det ibland kan handla om ett stort antal parter i sådana ärende och att ett kommunikationsförfarande kan bli helt ohanterligt om en myndighet i varje anställningsärende skulle kommunicera varje uppgift med övriga sökanden. Tidigare motiv anses fortfarande gälla. Till detta kommer att Datainspektionen påpekat att det från integritetssynpunkt är olämpligt att ansökningshandlingar i onödan sprids i en större krets.<sup>22</sup> Däremot föreligger en skyldighet att lämna ut handlingarna till den som begär att få ta del av dem med stöd av offentlighetsprincipen.

Eftersom frågor om anställning aktualiseras inom hela den offentliga förvaltningen placerades undantaget i 2017 års förvaltningslag och inte i speciallagstiftning.

Observera att avgränsningen i bestämmelsen till *anställning av någon* inte omfattar intern rekrytering genom arbetsledningsbeslut. Uttrycket *omplacering* har ingen legaldefinition och kan därför innebär antingen ett arbetsledningsbeslut eller ett anställningsbeslut. Om omplaceringen innebär en anställning av någon, är undantaget aktuellt.

Ett arbetsledningsbeslut grundar sig på arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet, den så kallade arbetsledningsrätten, och det är inte ett beslut om anställning. Gränsen mellan dessa beslut är inte alltid tydlig. Om en person får nya arbetsuppgifter utanför sin arbetskyldighet eller flyttas geografiskt så långt att beslutet om ny placering inte kan ses som ett arbetsledningsbeslut, blir undantaget aktuellt.<sup>23</sup>

### 3.4 Dokumentationskyldighet (27 §)

När en myndighet får en uppgift på något annat sätt än genom en handling ska man snarast dokumentera den, om uppgiften kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. I 1986 års förvaltningslag gällde detta endast i ärenden som innefattade myndighetsutövning. Sedan länge anses anställningsärenden innefatta myndighetsutövning gentemot enskilda och därmed har även den tidigare skyldigheten att dokumentera gällt. Förändringen innebär därför inte någon skillnad i dessa ärenden.

<sup>22</sup> FL-prop. s. 165.

<sup>23</sup> Se mer om anställningsbeslut och arbetsledningsbeslut i Kristina Ahlström, *Anställning vid en statlig myndighet – Anställningsbeslut och arbetsledningsbeslut*, 2010.

I 2017 års förvaltningslag gäller dokumentationsskyldigheten även i andra ärenden. Det kan exempelvis gälla i ärenden om omplacering eller uppsägning.<sup>24</sup>

### 3.5 Omröstning (28 §)

I 28 § regleras vad som gäller vid en omröstning. Som för alla bestämmelser i 2017 års förvaltningslag är denna bestämmelse subsidiär i förhållande till specialreglering.<sup>25</sup> Exempelvis framgår det av 20 § anställningsförordningen (1994:373) vilka omröstningsregler som ska gälla vid beslut om disciplinpåföljd, vilket kommer att fortsätta gälla även efter det att 2017 års förvaltningslag har trätt i kraft.

Den voteringsplikt som tidigare gällt i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild, utökas i 2017 års förvaltningslag till att gälla alla ärenden. Det är rimligt att kräva av den som ska fatta beslut på en statlig myndighets vägnar ska ta ställning till den fråga som prövas. En sådan ordning motverkar att ansvarsfrihet kan uppnås genom passivitet.

### 3.6 Innehåll i beslut (31 §)

Enligt en ny bestämmelse i 2017 års förvaltningslag anges vad som ska finnas i varje skriftligt beslut. Dessa krav har gällt sedan tidigare för förvaltningsmyndigheter under regeringen enligt 21 § myndighetsförordningen (2007:515).

Av 31 § framgår nu att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet
2. vad beslutet innehåller
3. vem eller vilka som har fattat beslutet
4. vem eller vilka som har varit föredragande
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

<sup>24</sup> Kristina Ahlström, *Offentlighet och sekretess inom personalområdet*, 2012, s. 65–66.

<sup>25</sup> 4 § 2017 års förvaltningslag.

Man kan tycka att det är självklart att dessa uppgifter ska framgå av ett beslut men så är inte alltid fallet.<sup>26</sup>

### 3.7 Motivering av beslut (32 §)

Som huvudregel gäller att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en *klargörande motivering*, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas i några särskilt angivna situationer. Om motiveringen har utelämnats i sådana ärenden ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att hen ska kunna ta till vara sin rätt.

Ett undantag omfattar beslut som gäller *anställning av någon*. Undantaget omfattar alltså enbart beslut att anställa en person till en viss befattning. Däremot omfattas inte andra beslut som rör anställningen, som exempelvis beslut att säga upp en person eller beslut om disciplinära åtgärder. Undantaget innebär inte någon saklig skillnad i förhållande till den ordning som gällt enligt 1986 års förvaltningslag.

Enligt förarbetena lär det bli särskilt vanligt med begäran om efterhandsmotivering i anställningsärendena. I sådana fall blir det därför av stor betydelse att krav på dokumentation av beslutets innehåll enligt 31 § följs.<sup>27</sup>

En efterhandsmotivering ska normalt lämnas på begäran av en enskild part, om det behövs för att hen ska kunna ta ställning till om ett beslut ska överklagas.

Ett undantag från skyldigheten att lämna en efterhandsmotivering gäller om det inte är möjligt att lämna en motivering i efterhand. Detta undantag kan tillämpas exempelvis om en motivering begärs efter så lång tid att det inte går att klargöra vilka skäl som låg bakom beslutet. Någon tidsfrist anges inte i bestämmelsen utan skyldigheten relateras till frågan om det är möjligt eller inte att lämna en motivering.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> FL-prop. s. 183–186 och 318–319.

<sup>27</sup> FL-prop. s. 203.

<sup>28</sup> FL-prop. s. 203 och 323.

### 3.8 Information om hur man kan överklaga (33 och 34 §§)

Eftersom förvaltningslagen gäller subsidiärt i förhållande till avvikande specialreglering i annan lag eller i förordning gäller exempelvis anställningsförordningens reglering om information om anställningsbeslut även fortsättningsvis.<sup>29</sup>

För beslut om anställning finns särskilt reglerat att tiden för att överklaga räknas från den dag då information lämnades på myndighetens anslagstavla.<sup>30</sup> JO har uttalat att även om det inte finns en skyldighet för en myndighet att informera varje sökande individuellt om att beslut i ett anställningsärende har fattats och att de kan överklaga detta, så bör myndigheten informera om det så tidigt att inte överklagandetiden har gått ut. Myndigheten bör ha en rutin för detta.<sup>31</sup>

### 3.9 Verkställighet (35 §)

En ny bestämmelse i 2017 års förvaltningslag är regleringen av när beslut får verkställas. Huvudregeln är att beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut utan att beslutet har överklagats.

Ett beslut får alltid verkställas omedelbart i vissa situationer bland annat om beslutet gäller anställning av någon. Således kan ett beslut att anställa en person alltid verkställas vid den tidpunkt då anställningen enligt beslutet ska påbörjas även om beslutet har överklagats. Bestämelsen innebär alltså att ett anställningsbeslut ska kunna verkställas vid den tidpunkt då anställningen enligt beslutet ska påbörjas även om beslutet har överklagats. Detta innebär konkret att samma ordning som den som gällt innan 2017 års förvaltningslag gäller.<sup>32</sup>

I andra personalärenden än ärenden om anställning är det i många fall enligt förarbetena rimligt att laga kraft avvaktas innan myndighetens beslut verkställs, som exempel anges ärenden om skiljande från en anställning och disciplinära förfaranden.<sup>33</sup> Om det finns skäl att avvika från huvudregeln i sådana fall är det enligt förarbetena lämpligt att de närmare förutsättningarna för undantag anges i en specialförfatt-

<sup>29</sup> 7 § anställningsförordningen (1994:373) och FL-prop. s. 206.

<sup>30</sup> 22 § anställningsförordningen (1994:373).

<sup>31</sup> JO 2017/18 s. 578.

<sup>32</sup> FL-prop. s. 195 och 209.

<sup>33</sup> FL-prop. s. 217.

ning. Jämför exempelvis bestämmelser enligt vilka vissa arbetstagare får skiljas från sin anställning med omedelbar verkan, se 31, 33 och 36 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Se avsnitt 6.3 för kommentar om verkställighet av anställningsbeslut.

### 3.10 Forum överklagande (40 §)

Enligt 2017 års förvaltningslag överklagas beslut till allmän förvaltningsdomstol. 1986 års förvaltningslag innehöll ett uttryckligt undantag för beslut i anställningsärenden. Inget sådant undantag anges för anställningsärenden i 2017 års förvaltningslag.

Enligt särskilda författningar kan sådana beslut överklagas till särskilda nämnder. Något motsvarande undantag ansåg Förvaltningslagstutredningen inte behövdes. En del remissinstanser ansåg att det fanns oklarheter om Statens överklagandenämnds status som överprövningsorgan i förhållande till de krav på domstolsprövning som följer av artikel 6.1 i Europakonventionen och av EU-rätten. De invände mot utredningens ställningstagande i denna del och ansåg att även den nya förvaltningslagens forumbestämmelse borde innehålla ett uttryckligt undantag för beslut i anställningsärenden.<sup>34</sup>

För myndigheter som lyder under regeringen gäller som huvudregel att anställningsbeslut överklagas till Statens överklagandenämnd.<sup>35</sup> För universitet och högskolor provas dessa överklaganden av Överklagandenämnden för högskolan och för myndigheter som lyder under riksdagen provas de av Riksdagens överklagandenämnd.<sup>36</sup>

Enligt förarbetena anses både Statens överklagandenämnd och Överklagandenämnden för högskolan ha en sådan organisation och sammansättning att nämndernas verksamhet är förenlig med Europakonventionens krav i fråga om domstolsprövning i den utsträckning som verksamheten innefattar prövningar som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.1 i konventionen.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> FL-prop. s. 246.

<sup>35</sup> 21 § anställningsförordningen.

<sup>36</sup> 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) respektive 2 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

<sup>37</sup> FL-prop. s. 246–247.

Motsvarande bedömning gjordes i förhållande till EU-rätten. Den nuvarande ordningen för överklagande av beslut i anställningsärenden som avses i anställningsförordningen och högskoleförordningen anses även i övrigt som den mest lämpliga.<sup>38</sup>

Då avvikande föreskrifter i en annan lag eller förordning ska ha företräde framför förvaltningslagen enligt subsidiaritetsregeln i 4 §, kommer de särskilda forumbestämmelserna för anställningsärenden på det statliga området att gälla även fortsättningsvis.

En kommuns beslut i ett anställningsärende kan angripas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen och 40 § gäller inte för sådana ärenden. Det anses i praktiken inte finnas något behov av att komplettera bestämmelsen om forum med ett uttryckligt undantag för beslut i anställningsärenden. Något sådant undantag finns därför inte i 2017 års förvaltningslag.

### 3.11 Överklagbara beslut (41 §)

Enligt 41 § får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen har ingen motsvarighet i 1986 års förvaltningslag men ger uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som i grunden är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Bestämmelsen är inte avsedd att hindra en fortsatt utveckling av praxis i den riktningen. Tidigare praxis kan ge viss vägledning för tillämpningen.

Bestämmelsen reglerar enbart besluts överklagbarhet och inte vem som får överklaga ett beslut.<sup>39</sup>

Någon motsvarighet till upplysningsbestämmelse i 3 § andra meningen i 1986 års förvaltningslag med hänvisning till Europakonventionen har inte överförts i 2017 års förvaltningslag eftersom en sådan inte anses behövas.<sup>40</sup>

Alla beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Således omfattas beslut i jävsfrågor och beslut att avvisa ett ombud eller biträde liksom många andra beslut av förfarandekaraktär. Bestämmelsen

<sup>38</sup> FL-prop. s. 247.

<sup>39</sup> Jämför 42 § och se FL-prop. s. 332.

<sup>40</sup> FL-prop. s. 43–46.



omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll. Se det så kallade olivoljemålet RÅ 2004 ref. 8 där ett pressmeddelande bland annat ansågs utgöra ett överklagbart beslut.

Ett beslut om råd, anvisningar, rekommendationer eller liknande som adressaten typiskt sett kan välja att följa eller bortse från, är alltså överklagbart enligt bestämmelsen, under förutsättning att beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser.

Enligt förarbetena antas antalet förfarandebeslut som kan överklagas enligt bestämmelsen bli färre än antalet beslut som avgör ett ärende. Bestämmelsen anses därför inte innebära någon stor risk för fler överklaganden och längre handläggningstider.<sup>41</sup>

Bestämmelsen har till följd av sin generella karaktär ett mycket brett tillämpningsområde. Enligt förarbetena övervägdes om det finns särskilda skäl att begränsa möjligheten att överklaga vissa beslut. Utgångspunkten var att undantag bara skulle övervägas i fråga om beslutstyper som kan förekomma generellt. Om det rör en mer specifik beslutstyp på ett visst rättsområde ska frågan om undantag i stället övervägas inom ramen för den materiella regleringen på det aktuella sakområdet.<sup>42</sup>

Ett förfarandebeslut som inte kan överklagas enligt 1986 års förvaltningslag är beslut i jävsfrågor. Enligt 2017 års förvaltningslag kommer de däremot att kunna överklagas, eftersom beslut om *jäv* följer bestämmelsens huvudregel om besluts överklagbarhet. Lagstiftaren ansåg att det inte skulle göras något undantag för beslut i jävsfrågor bland annat med hänsyn till det grundläggande rättssäkerhetsintresse som en enskild har att få sin sak prövad av ett organ som har en sammansättning av opartiska personer. Även processekonomiska skäl talade för detta. Tidigare kunde beslut i jävsfrågan endast överklagas i samband med att det slutliga beslutet överklagades. Om den högre instansen i ett sådant fall kom fram till att ärendet hade avgjorts av jäviga personer, fick hela ärendet tas om från början.

Enligt förarbetena anses risken begränsad för att jävsinvändningar kommer att göras i syfte att avsiktligt fördröja förfarandet och att avslag på dessa överklagas. Detta eftersom beslutsmyndigheten kan fortsätta med handläggningen av huvudärendet i avvaktan på att jävsfrågan slutligt prövats i högre instans. Det framstår som rimligt att en myndighet

<sup>41</sup> FL-prop. s. 256.

<sup>42</sup> FL-prop. s. 256.

i ett sådant fall generellt har utrymme att agera utifrån en bedömning av sannolikheten för att den högre instansen kan komma till ett annat slut i denna fråga. Detta utrymme anses i förarbetena vara något vidare i fråga om brådskande åtgärder än i fråga om sådana åtgärder som kan anstå tills vidare.<sup>43</sup>

### 3.12 Överklagandetid (44 §)

Huvudregeln i 44 § är att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Då bestämmelsen är subsidiär i förhållande till lagar och förordningar gäller för beslut om anställning i stället att tiden för att överklaga räknas från den dag då information lämnades på myndighetens anslagstavla.<sup>44</sup> Se JO uttalande med anledning av rutiner hos myndigheterna för individuell information.<sup>45</sup>

### 3.13 Handläggning av överklagande (45–46 §§)

Den myndighet som fattat det beslut som överklagas kallas för *beslutsmyndigheten*. Det är denna myndighet som prövar om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning, det vill säga avvisa överklagandet. I 45 § anges situationer då ett överklagande dock inte ska avvisas.

45 § innebär att det ligger exklusivt på beslutsmyndigheten att pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Med uttrycket *rätt tid* avses den frist på tre veckor som regleras i 44 § eller den frist som gäller enligt en föreskrift i specialförfattning. Någon annan prövning av förutsättningarna för att överinstansen ska kunna ta upp överklagandet till sakprövning ska beslutsmyndigheten inte göra. I övrigt är det överinstansens uppgift att pröva om förutsättningarna för att överklagandet kan tas upp till saklig prövning är uppfyllda.

<sup>43</sup> FL-prop. s. 259.

<sup>44</sup> 22 § anställningsförordningen (1994:373).

<sup>45</sup> JO 2017/18 s. 578.

Beslutsmyndigheten ska således inte pröva om den som klagat är saklegitimerad, det vill säga har rätt att klaga. Utan enbart pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet inte avvisas för att det kommit in för sent, ska överklagandeskriften och samtliga handlingar i ärendet lämnas över till överinstansen. Ställningstagandet i frågan om överklagandet har kommit in i rätt tid formaliseras i sådant fall normalt inte i ett särskilt beslut utan manifesteras i stället genom det faktiska överlämnandet. Överlämnandet får alltså regelmässigt anses innefatta ett ställningstagande om att överklagandet har kommit in i rätt tid, om inte något annat uttryckligen framgår av de överlämnade handlingarna.

För att det inte ska råda någon tvekan om vilket ställningstagande myndigheten har gjort är det ofta en god ordning att beslutsmyndigheten genom en anteckning eller på annat sätt klargör att en rättidsprövning har gjorts. I prövningen om rätt tid ligger att skriften ska utgöra ett överklagande.

Om överklagandet har kommit in för sent ska myndigheten enligt huvudregeln meddela ett formellt avvisningsbeslut. I 46 § regleras vad beslutsmyndigheten ska göra om överklagandet inte avvisas. Bestämmelser om ankomstdag för handlingar finns i 22 §. Har myndigheten gett uttryck för att överklagandet gjorts för sent och felaktigt överlämnat handlingarna till överinstansen utan en prövning av avvisningsfrågan, är troligen den vanliga gången att beslutsmyndigheten får tillbaka handlingarna för att göra en sådan prövning.<sup>46</sup>

Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet anses omfatta det nya beslutet. Detta följer av 46 §.

Liksom i förvaltningsförfarandet i allmänhet gäller sedan tidigare vid rättidsprövningen och överlämnandet att handläggningen ska ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerhetens krav eftersätts, se 9 §. Bestämmelsen anger ett uttryckligt skyndsamhetskrav om överlämnande. Det vill säga så snart rättidsprövningen har gjorts. Genom bestämmelsen markeras även att myndigheten inte i onödan ska dröja med att ta ställning i rättidsfrågan. JO har ansett att överlämnandet av ett överklagande regelmässigt bör ske inom en vecka från överklagandet.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> FL-prop. s. 267.

<sup>47</sup> JO 2002/03 s. 359.

En sådan uttrycklig reglering kan tjäna som en viktig påminnelse om att handläggningen inte får dröja i onödan. Den kan därmed även bidra till att minska risken för att ett överklagande under lång tid uppehålls i första instans för exempelvis prövning av myndighetens förut-sättningar att själv ändra beslutet.<sup>48</sup>

Nytt i 2017 års förvaltningslag är att beslutsmyndigheten alltid ska skicka ett överklagande vidare till överinstansen, även om beslutsmyndigheten ändrar sitt beslut enligt den klagandens önskemål. Det är överinstansen som ska pröva om beslutet ändrats helt enligt klagandens önskemål eller inte. Tidigare förföll överklagandet om myndigheten ändrade i enlighet med det. Det är således enligt 2017 års förvaltningslag den högre instansen och inte den beslutande, som alltid avgör vad beslutsmyndighetens ändringsbeslut får anses innebära i relation till överklagandet.<sup>49</sup>

#### 4. Långsam handläggning (11, 12 och 49 §§)

Enligt en ny bestämmelse i 2017 års förvaltningslag finns möjlighet för en enskild part att begära att en myndighet som första instans avgör ett ärende. Om begäran avslås kan den enskilde överklaga detta beslut.<sup>50</sup>

Bestämmelser om skyldighet för en myndighet att underrätta enskild part om väsentliga förseningar av avgörandet i ett ärende finns i 11 §. I 12 § finns bestämmelser relaterade till en handläggningstid om sex månader och vad en enskild part kan begära. Föreläggande av en domstol med anledning av överklagande enligt 12 § andra stycket regleras i 49 §.

Ordningen förutsätter inte att enskilda kan föra en självständig talan i fråga om underlåtenheten från myndighetens sida att agera. Inte heller förutsätter den att ett beslut med viss utgång ska anses ha meddelats efter viss tid. Vanliga regler om överklagande ska i stället tillämpas när beslutsmyndigheten i ett särskilt beslut har förklarat sig inte kunna avsluta ärendet vid den tidpunkten som klaganden ansåg ärendet var klart att avgöras.

<sup>48</sup> FL-prop. s. 269.

<sup>49</sup> FL-prop. s. 273.

<sup>50</sup> FL-prop. s. 101–109, 112–128 och 296–298.

Remissinstansernas farhågor om ökad arbetsbörda hos myndigheterna anser regeringen vara överdrivna och konstaterar att i de flesta fall handläggs ärenden inom tidsramar som är fullt acceptabla.<sup>51</sup>

JO och Justitiekanslern har tillsyn av förvaltningsmyndigheterna i vissa avseenden. Någon särskild ordinär tillsyn för att se till att myndigheterna fullgör skyldigheten att handlägga förvaltningsärenden snabbt och effektivt anses enligt förarbetena inte finnas.<sup>52</sup>

## 5. Andra ändringar

Utöver de ändringar som nämnts ovan kan ytterligare ändringar i 2017 års förvaltningslag nämnas här, uppräknningen är inte fullständig:

### Samverkan (8 §)

Bestämmelsen om samverkan i 8 § innehåller en utvidgning jämfört med 1986 års förvaltningslag. Utvidgningen anses vara helt i linje med det medborgarperspektiv som genomgående ska prägla förvaltningslagen.<sup>53</sup>

### Fullmakt (15 §)

I en ny paragraf anges vad som ska framgå av en fullmakt, föreläggande och konsekvenser av det.<sup>54</sup>

### Postförsändelser (22 §)

Bestämmelsen i 22 § är en förenkling jämfört med tidigare genom att bestämmelser om aviserade betalda postförsändelser inte förts över. Det anses tillräckligt att bestämningen av ankomstdag för sådana försändelser avgörs med ledning av regeln om bevislättnad i 22 § andra stycket.

### Remiss (26 §)

Remissförfarandet vidgas i 26 §. Det gällande restriktiva synsättet i 1986 års förvaltningslag överförs inte. Det blir en skärpning genom att blanka remisser i fortsättningen endast ska förekomma i undantagsfall. Tidigare gällande bestämmelse om remiss i 13 § 1986 års förvaltnings-

<sup>51</sup> FL-prop. s. 114.

<sup>52</sup> Se mer om uppgifter hos JO och JK i FL-prop. s. 103–104.

<sup>53</sup> FL-prop. s. 72.

<sup>54</sup> FL-prop. s. 91–93 och 300–301.

lag hade ett restriktivt synsätt på hur remisser skulle användas. Den bestämmelsen angav att en myndighet innan den begärde ett yttrande noga skulle pröva behovet av åtgärden. Detta synsätt överförs inte till 2017 års förvaltningslag. Till skillnad mot vad som gäller enligt 1986 års förvaltningslag anges i bestämmelsen vilka olika typer av remissinstanser som kan förekomma och vad syftet med förfarandet är.<sup>55</sup>

### **Automatiserade beslut (28 §)**

I 28 § finns det inskrivet att det går att fatta automatiserade beslut. Något rättsligt stöd behövs således inte längre anges för detta i specialförfattning. Automatiserade beslut är beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet. Detta är en allt vanligare beslutsform hos myndigheter som hanterar ett mycket stort antal ärenden.<sup>56</sup>

## **6. Kommentarer**

Det är positivt att den nya förvaltningslagen äntligen har kommit. Det finns nu anledning att se till att all personal inom offentlig sektor får ta del av den nya lagen. Bortsett från den nya regleringen om långsam handläggning innehåller 2017 års förvaltningslag mest redaktionella ändringar, men även om de sakliga ändringarna inte anses omfattande kan de få stor betydelse.

I flera fall är lagen förtydligad, vilket förhoppningsvis ska säkerställa en bättre förvaltning. För att det ska få effekt måste reglerna bli kända.

Kodifieringen av de tre grundläggande förvaltningsrättsliga principerna om objektivitet, legalitet och proportionalitet kommer förhoppningsvis att innebära att principerna kommer att bli kända av fler handläggare hos myndigheterna. Det blir enklare att hänvisa till bestämmelsen när den finns uttryckligt formulerad i lagtext.

### **6.1 Stöd till statliga myndigheter**

När det gäller implementeringen av 2017 års förvaltningslag har den kommunala sektorn en fördel jämfört med de statliga myndigheterna. Sveriges kommuner och landsting, förkortat SKL, utgör ett stöd för

<sup>55</sup> FL-prop. s. 172.

<sup>56</sup> FL-prop. s. 178–179 och 315–317.

kommunerna även i förvaltningsrättsliga frågor. För statliga myndigheter finns inte något särskilt organ som har till uppgift att hjälpa dem i förvaltningsrättsliga frågor.

Vart ska en mindre myndighet vända sig för att få stöd att förmedla kunskap om 2017 års förvaltningslag? Statskontoret har som slogan *Myndigheten för effektiv statsförvaltning*. Av dess instruktion kan man läsa att myndigheten bland annat ska genomföra *utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt*. Sedan den 1 januari 2017 ska Statskontoret *främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten*.<sup>57</sup>

Statskontoret har som stöd för sitt främjandearbete ett råd med åtta ledamöter: *Rådet för en god förvaltningskultur*. Ledamöterna ger råd om hur verksamheten ska bedrivas och är ambassadörer för arbetet vidare ut i statsförvaltningen. Det finns broschyrer, utbildning och stöd på Statskontorets webbplats – men jag ser inget material om 2017 års förvaltningslag. Man kan få intrycket att den statliga värdegrunden är fristående från författningsbestämmelser och handlar om att ha en etisk kompass. Detta är förstås värdefullt också, men en tydlig koppling till författning borde finnas.

Större myndigheter kan ha egen anställd juridisk kompetens, men vem ska hjälpa små myndigheter när 2017 års förvaltningslag träder i kraft? Och den förvaltningsrättsliga kunskap som finns gäller inte alltid för stödverksamheter som personal och ekonomi inom en myndighet. Många av de mindre myndigheterna anlitar externa konsulter för utbildning i den nya förvaltningslagen. Det är då viktigt att myndigheten som beställare förstår betydelsen av att konsulterna är kunniga på det statliga området, inte minst när det gäller näraliggande regler som de om offentlighet och sekretess.

## 6.2 Särskilt om statlig arbetsrätt

Arbetsgivarverket är en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor och en sammanslutning av statliga arbetsgivare och vissa icke-statliga arbetsgivare. Myndigheten ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken.

<sup>57</sup> 1 och 1 c §§ förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

Myndigheten ska utföra förhandlingsarbete för sina medlemmar och företräda dem i arbetstvister.<sup>58</sup>

En statlig myndighet behöver som arbetsgivare kunskap både i arbetsrättsliga frågor och i förvaltningsrättsliga frågor, men lämnar Arbetsgivarverket stöd i förvaltningsrättsliga frågor? Inom det kommunala området ger SKL stöd till kommuner och landsting både i arbetsrättsliga och förvaltningsrättsliga.

I en tidigare artikel<sup>59</sup> lyfter jag upp denna fråga om hantering av personalansvarsnämnder. Hur ska en liten myndighet utan specialistkompetens hantera svåra arbetsrättsliga ställningstaganden som sällan inträffar? När sammanträden i personalansvarsnämnden organiseras först när en arbetstagare har misskött sig.

En del myndigheter skapar i sådana situationer egna regler för handläggningen, trots att det inte finns utrymme för detta eftersom förvaltningsrättsliga regler gäller. Vem hjälper myndigheterna i dessa frågor? Arbetsgivarverket har i olika skrifter belyst arbetsrättsliga regler om detta, men det är ofta svårt att urskilja den förvaltningsrättsliga gången i dessa skrifter. Fokus är på de arbetsrättsliga reglerna.<sup>60</sup>

### 6.3 Verkställighet av anställningsbeslut

I avsnitt 3.9 redovisas den nya bestämmelsen i 2017 års förvaltningslag om verkställighet av beslut. Ett uttryckligt undantag för ärenden om anställning har införts.

I remissbehandlingen av förslaget till 2017 års förvaltningslag framhöll ett stort antal remissinstanser riskerna med att en myndighet inte skulle kunna verkställa ett beslut om anställning innan beslutet vunnit laga kraft. De ansåg att en generell tillämpning av huvudregeln vid anställning av arbetstagare i offentlig sektor skulle kunna få mycket negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen i myndigheternas verksamhet. Om tillträdesdagen infaller före överklagandetidens utgång eller under den tid ett överklagande handläggs i överinstansen riskerar en myndighet vid en tillämpning av den föreslagna huvudregeln att drabbas av mer eller mindre allvarliga verksamhetsproblem i samband med personalrekrytering, enligt dessa remissinstanser.

<sup>58</sup> 1 § förordning (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

<sup>59</sup> Ny Juridik 4:17 s. 56–57.

<sup>60</sup> Arbetsgivarverket, *Tjänsteansvaret*, Cirkulär 2005, 1 mars 2005 och Arbetsgivarverket, *Anställningsskydd*, 2009.



Den möjlighet som tidigare stod öppen för konkurrerande sökande att överklaga ett anställningsbeslut kunde visserligen ha liknande effekter, men för att inte ytterligare bidra till risken att statliga och kommunala myndigheter drabbas allvarligt med svårigheter att snabbt rekrytera personal vid vakanser och för att undvika allvarliga konkurrensnackdelar på arbetsmarknaden, anser lagstiftaren att undantag från huvudregeln måste tillåtas när det gäller ärenden som avser anställning av någon. Regleringen innebär en befogenhet att avvika från huvudregeln i dessa fall och är ingen skyldighet för myndigheten att göra så.

Frågan är om det egentligen är ett problem. Om en person som anställningsmyndigheten har beslutat att anställa börjar arbeta innan anställningsbeslutet har vunnit laga kraft, kan det i betraktas som ett vikariat, om företrädare för myndigheten agerar rätt i förhållande till den person som är aktuell att anställa. Om beslutet överklagas och överinstansen beslutar att bifalla överklagandet innebär det att vikariatet upphör och den som klagat får anställningen. Det är det beslut som då har laga kraft eftersom överprövningsinstansens beslut inte kan överklagas och deras beslut således vinner laga kraft direkt.

Hindrar då huvudregeln i bestämmelsen en person att påbörja sin anställning innan laga kraft? Man kan uttrycka det som att myndigheten inte verkställer beslutet utan har en tillfällig lösning i avvaktan på att beslutet vinner laga kraft, den utvalda kandidaten är vikarie i väntan på att beslutet vinner laga kraft.<sup>61</sup>

## 7. Referenser

### 7.1 Litteratur

Arbetsgivarverket, *Anställningsskydd*, 2009.

Arbetsgivarverket, *Tjänsteansvaret*, Cirkulär 2005, 2005-03-01.

Kristina Ahlström, *Anställning vid en statlig myndighet – Anställningsbeslut och arbetsledningsbeslut*, Norstedts Juridik, 2010.

Kristina Ahlström, *Förvaltningslagen – En kommentar*, Karnov Group, 2018.

Kristina Ahlström, *Offentlighet och sekretess inom personalområdet*, Liber, 2011.

<sup>61</sup> Se mer Kristina Ahlström (2010) s. 106–107.

## 7.2 Artiklar

Kristina Ahlström, *Rekrytering till statlig sektor*, Ny Juridik 2:2017 s. 19–57.

Kristina Ahlström, *Arbetsrättsliga åtgärder vid en statlig myndighet*, Ny Juridik 4:2017 s. 19–63.

## 7.3 Offentligt tryck

Betänkande 2017/18:KU2, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Ds 2017:42, *Följändringar till ny förvaltningslag*.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, förkortad FL-prop.

SOU 2010:20, *En ny förvaltningslag*.

Riksdagsskrivelse 2017/18:2.