

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
103 33 STOCKHOLM
Er ref: Ju2010/3874/L6

Yttrande över betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)

Arbetsgivarverket har ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv som utgångspunkt. Förslagen har värderats utifrån hur de påverkar myndigheternas möjlighet till kompetensförsörjning.

Särskilde utredaren föreslår en helt ny förvaltningslag istället för att föreslå ändringar i nu gällande lag. Detta gör det svårare att se vilka ändringar han föreslår och vilka konsekvenser dessa får för kompetensförsörjningen.

Utredningens förslag är rättsdogmatiska i den meningen att förslagen syftar till att skapa en förvaltningsrätt med få undantag och med entydiga begrepp. Utredarens generella förslag är att anställningsärenden ska falla under förvaltningslagen som alla andra förvaltningsärenden. Utredaren tycks inte ha tagit hänsyn till att anställningar i staten grundar sig på både offentligrättslig och civilrättslig reglering samt att de statliga arbetsgivarna i sin kompetensförsörjning konkurrerar med och är en del av hela arbetsmarknaden.

Förslagsvisa kommentarer

Myndighetsutövning och Avvikande bestämmelser 3 §

Utredaren utmönstrar begreppet myndighetsutövning samt tar bort möjligheten för regeringen att i förordning göra undantag från förvaltningslagen (se nuvarande och förslagen 3 §). Men vilka effekter dessa två ändringar får och vilka följdändringar i annan lagstiftning som krävs har inte utredaren redovisat.

Arbetsgivarverket anser att utredaren därmed inte presenterat en fullständig utredning och inte heller ett komplett förslag.

Att utmönstra begreppet myndighetsutövning kräver mer analys. Begreppet återfinns på många ställen i lagstiftningen till exempel i 23 § lagen om offentlig anställning och i 3 kap 2 § skadeståndslagen.

De gällande och i detta fall relevanta förordningarna måste identifieras för att man ska kunna veta för vilka den föreslagna övergångsregeln gäller i och med att even-

tuella ändringar måste ske genom lagstiftning. En annan effekt är att regeringens möjlighet att styra förvaltningens utveckling genom förordning begränsas.

Kommunikation 21 §

Utredaren föreslår en skärpt reglering av kommunikationsskyldigheten och tar bort undantaget för tjänstetillsättningsärenden. Utredaren håller i och för sig med om att det finns ett behov av att befria myndigheterna från kommunikationsskyldighet vad gäller ärenden om tjänstetillsättning. Men däremot inte i nu föreskriven utsträckning utan bara under förutsättning att antalet parter är så stort, att ärendena annars blir ohanterliga.

Utredaren föreslår att undantagen tas bort ur förvaltningslagen och överlämnar till speciallagstiftningen att formulera undantag i till exempel lagen om offentlig anställning.

Arbetsgivarverket anser att det nuvarande undantaget från kommunikationsskyldighet i anställningsärenden ska bestå - i förvaltningslagen, i annan lag eller i förordning.

Anställningsärenden är en typ av mångpartsärenden som med full kommunikationsskyldighet enligt huvudregeln skulle bli ohanterliga eftersom det är vanligt förekommande med över hundra sökande.

Dessutom skulle en kommunikationsskyldighet till alla parter av alla andra sökandes handlingar med detaljerade bilagor såsom tjänstgöringsbetyg, anteckningar från anställningsintervjuer eller urvalstester (jfr rätten till partsinsyn enligt 16 § FL) medföra ett omfattande intrång i de sökandes personliga integritet.

Förslaget skulle om det genomförs medföra ökade kostnader samt minska attraktionskraften för den statliga sektorn.

Även detta förslag är inkomplett eftersom den speciallagstiftning som det gäller inte är specificerad och det därmed inte finns ett färdigt förslag att ta ställning till.

Ärendedokumentation 23 §

Utredaren föreslår att dokumentation, av uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling, ska ske vid alla beslut i ärendet och inte endast vid ärendets avgörande. Detta ökar arbetsbördan och komplicerar anställningsärenden i vilket ju en mängd delbeslut tas under ärendets handläggning. Ett exempel är att förslaget troligen innebär att intervjuer av sökande kräver en omfattande dokumentering.

Om dessutom undantaget för kommunikation i anställningsärenden tas bort skall denna dokumentation även kommuniceras alla parter.

Den sammantagna effekten av förslagen rörande dokumentation och kommunikation vid anställningsärenden är kraftigt ökad arbetsbelastning och påverkan på den personliga integriteten. Förslaget riskerar även att bidra till fler överklaganden när detaljerad dokumentation finns att ta del av.

Konsekvenserna synes gå i motsatt riktning till de som motiverat lagstiftningen om sekretess vid tillsättning av myndighetschefer och sekretess för urvalstester.

Arbetsgivarverket anser att effekterna av denna ändring inte är tydliggjorda och att den i vart fall inte bör genomföras för anställningsärenden.

Motivering 27 §

Förslaget innehåller en skärpt skrivning av skyldighet att motivera och även ökade krav på motiveringens innehåll. Dessutom är det nuvarande undantaget om tjänstetillsättning, det vill säga anställningsärenden, borttaget. Utredaren menar att det inte finns skäl att behålla det undantaget.

Arbetsgivarverket anser att undantaget för anställningsärenden skall finnas kvar. Överklagandenämndens praxis har inneburit en omfattande ökning av byråkratisk praxis och komplikationer vid anställningsbeslut. Förslaget med omfattande detaljerade motiveringar kommer att kraftigt öka risken för överklaganden. Till exempel så kan krav på en mer detaljerad motivering medföra att ställningstagandet avseende en sökande ska motiveras relativt alla andra sökande.

Underrättelse 28 §

I *anställningsförfordningen* 7 § anges att information om myndighetens beslut om anställning skall lämnas på myndighetens anslagstavla. I 8 § anges vilka uppgifter som skall redovisas: dag för anslag, överklagandehänvisning och ev. avvikande mening.

Utredaren föreslår att myndigheter ska bestämma på vilket sätt underrättelse av beslut ska ske och att om part begär det så ska underrättelsen ske skriftligen.

Arbetsgivarverket anser att särregeln i anställningsförfordningen ska finnas kvar.

Förslaget är en skärpning av FL och är definitivt en skärpning relativt den gällande regeln i anställningsförfordningen. Ändringen kommer troligen medföra att många fler sökande kommer att begära skriftlig underrättelse av beslut. Antalet besvär kan komma att öka radikalt inte minst i kombination med förslaget till ökade krav på beslutsmotivering.

Förslaget innebär ökat arbete för myndigheterna med att ta ställning till frågorna om och när underrättelse ska ske.

Den nuvarande ordningen har fungerat utan större problem.

Verkställbarhet - Laga kraft 29 §

Finns ingen regel i nuvarande FL. Utredaren föreslår att ett beslut som får överklagas inom viss tid inte får verkställas förrän klagotiden gått ut, om inte kretsen av klagoberättigade är så vid eller obestämd att denna tidpunkt inte kan fastställas.

Arbetsgivarverket anser att anställningsbeslut skall kunna genomföras innan det vunnit laga kraft.

Den statliga sektorn har en personalomsättning på ca 10-12 % per år (motsvarande drygt 25 000 rekryteringar) vilket är en för hela arbetsmarknaden normal nivå. Statsförvaltningens verksamhet som omfattar viktiga samhällsfunktioner skulle drabbas om vakanser inte kan tillsättas omedelbart. De negativa konsekvenserna av att experter inom en tillsynsverksamhet eller en nyckelkompetens inte kan anställas ter sig uppenbara. En kombination av förbud mot verkställighet innan beslut vunnit laga kraft och nedan kommenterade förslag om överklagande skulle under lång tid omöjliggöra genomförandet alla de anställningar som överklagats.

Överklagande 35 §

Utredaren föreslår att anställningsbeslut ska kunna överklagas enligt förvaltningsrättens regler med andra ord att det nuvarande undantaget (se FL 22a §) tas bort och därmed att överklagandenämnden försvinner. Överklagandet ska alltså gå till förvaltningsrätten med fortsättning till kammarrätt och Regeringsrätten. Tidsåtgången och kostnaderna för anställningsförfarandet kommer att stiga. Dessutom ska beslutet i enlighet med förslaget rörande laga kraft inte få verkställas.

Arbetsgivarverket anser att den nuvarande regeln i FL 22a § om undantag i anställningsärenden ska bestå.

Redan skapandet av överklagandenämnden och dess praxis visar på de kostnadsdrivande konsekvenserna ett överklagandeinstitut har i anställningsärenden (se Arbetsgivarverkets inlägga till Finansdepartementet daterad 2010-09-16, se bilaga). Att då ta ett steg till och tillämpa allmänna klagoregler skulle uppenbarligen bidra till att ett stort antal tillsättningar skulle försvåras och försenas med allvarliga brister för statsförvaltningens effektivitet som främsta resultat.

Uppenbarligen har utredaren inte beaktat betydelsen av en effektiv kompetensförsörjning för statsförvaltningen och inte heller att beslut rörande anställningar inte kan likställas med beslut i andra förvaltningsärenden samt att staten som arbetsgivare är en del av arbetsmarknaden och inte kan ha särregler som alltför mycket skiljer sig från övriga regler. Många arbetsrättsliga beslut kan inte överklagas förvaltningsrättsligt på grund av inskränkningsslagen.

Slutkommentar

Arbetsgivarverket bedömer att utredarens förslag kommer att komplicera anställningsförfarandet och därmed försämra förutsättningarna för den statliga sektorns kompetensförsörjning. I dessa delar medför en konsekvent tillämpning av försla-

gen en tidsödande och byråkratisk hantering av alla anställningsärenden. Effekten inom detta område blir därmed också en kostnadsökning och inte den besparing som utredaren tror.

Sammantaget riskerar utredarens förslag till ny förvaltningslag att allvarligt försvåra den statliga kompetensförsörjningen. Staten kommer därmed att få det svårare att vara en attraktiv arbetsgivare.

Arbetsgivarverket anser inte att intresset av en symmetrisk förvaltningsrätt väger tyngre än vikten av en effektiv kompetensförsörjning i staten. Enligt Arbetsgivarverket är den nuvarande ordningen rättssäker.

Arbetsgivarverket konstaterar att förslaget inte är komplett samt anser att förslaget inte bygger på tillräcklig analys av effekterna för statlig kompetensförsörjning. Därför kan förslaget i vart fall inte läggas till grund för lagstiftning på det området.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Göran Ekström. I den slutliga handläggningen deltog cheffjurist Karl Pfeifer, arbetsrättsjurist Carl Durling och utredare Robert Cloarec, föredragande.



Göran Ekström



Robert Cloarec

Bilaga: Översyn av rätten att överklaga beslut i anställningsfrågor
(Arbetsgivarverkets inläga till Finansdepartementet 2010-09-16)