



Enheten för juridik  
Anna Wedel Stålkula, 08-730 93 19  
arbetsmiljoverket@av.se

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## Remiss - betänkandet en ny förvaltningslag SOU 2010:29

### Generella synpunkter

Arbetsmiljöverket ställer sig positivt till många av de förändringar som föreslås av utredningen. Däribland kan särskilt nämnas den föreslagna regleringen om myndighetens rättelse av egna beslut. Syftet att "värna medborgarnas rättsäkerhet" och "främja snabba avgöranden" är beaktansvärt och genomsyrar hela förslaget. Förslagets systematik och språk gör att lagtexten blir mer pedagogisk och lättillgänglig vilket främjar syftet.

Arbetsmiljöverket tillstyrker huvuddragen i förslaget men har kritik till utformningen och innehållet av vissa bestämmelser i förslaget vilka presenteras nedan. Arbetsmiljöverket anser även att den konsekvensanalys som har presenterats av utredningen är bristfällig och behöver förbättras betydligt.

### Arbetsmiljöverkets synpunkter och ställningstaganden

#### Service 5 §

##### Sammanfattning:

- Vi motsätter oss föreslagen lydelse eftersom det ger en försämrad rättsäkerhet för den enskilde.
- Vi anser att förslaget ska förtydligas så att det klargörs att enskilda även fortsättningsvis ska hjälpas till rätta.
- Vi efterfrågar en konsekvensanalys.



Enligt gällande lags 4 § tredje stycke gäller att "om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta". Enligt den föreslagna lydelsen av 5 § ska myndigheten "lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen i frågor som rör myndighetens verksamhet". Det är vanligt förekommande att såväl post som e-post skickas till fel myndighet. Arbetsmiljöverket ställer sig frågande till om en myndighet, med den föreslagna lydelsen, behöver skicka vidare felsända handlingar och meddela adressaten då det inte kan anses röra myndighetens "egna verksamhet". Att ta bort nuvarande formulering innebär en försämring för den enskildes rättsäkerhet vilket inte är förenligt med utredningens mål.

#### Tillgänglighet 6 §

##### Sammanfattning:

- Vi motsätter oss den föreslagna lydelsen i andra stycket då syftet redan är tillgodosett genom befintliga tekniska lösningar.
- Vi ser IT-tekniska problem med förslaget.
- Vi efterfrågar en konsekvensanalys.

Syftet med bestämmelsen är enligt utredningen att den enskilde i görligaste mån ska kunna förvissa sig om att ett meddelande nått fram till adressaten. Avsändaren får redan idag ett automatsvar en s.k. NDR (non delivery report) från sin e-post server om meddelandet inte når sin mottagare automatiskt efter x antal timmar. Om inte avsändaren har fått ett sådant automatsvar så har e-post meddelandet tagits emot. Detta är en etablerad standard inom e-posthantering. Vi ifrågasätter därför om utredningens förslag överhuvudtaget är nödvändigt då den enskilde redan idag enkelt kan förvissa sig om att ett meddelande nått fram.

Det saknas en tillräcklig konsekvensutredning av förslaget. Ett problem som kan uppstå med föreslagen bestämmelse är t.ex. mellan myndigheter som kommunicerar med varandra. Myndigheternas kvittenser kan komma att "studsas" i en s.k. mail-loop (kvittens på kvittensen osv.) om det här förslaget genomförs. Förslaget resulterar även i en markant ökning i e-posttrafik och datamängder som skickas om myndigheten som huvudregel ska skicka en kvittens när vi har tagit emot e-post. Det är svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget. Myndighetens mailserver kan t.ex. uppfattas som spamserver pga. att det strider mot "best-practice" konfiguration av en e-post server. Risken finns att myndigheten hamnar på s.k. black list vilket kan resultera i att legitim e-post som skickas från oss inte når våra intressenter.



Det finns också risk att kvittensen uppfattas som ett irritationsmoment om man skickar ett meddelande till ett stort antal mottagare hos oss och automatiskt får ett svar av samtliga att meddelandet har nått fram. Ska kvittensen vara tvingande eller ett frivilligt val för den som skickar e-post? Det finns i dagsläget ett mycket enkelt sätt för en avsändare att själv begära läskvitto från sin e-postklient.

Den e-posthantering som utredningen föreslår medför att många myndigheter kommer att behöva lägga ekonomiska resurser på olika systemlösningar.

#### Samverkan 7 §

Sammanfattning:

- Vi motsätter oss andra stycket i den föreslagna lydelsen då den innebär en för långtgående serviceskyldighet och är oklar. Vi föreslår att den tas bort.
- Vi föreslår att bestämmelsen begränsas till att omfatta ärendehantering och flyttas till servicebestämmelsen i 5 §.

Andra stycket i paragrafen är en helt ny bestämmelse som ålägger myndigheten en skyldighet att bistå den enskilde med att inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Av utredningen är det svårt att utläsa att denna bestämmelse är motiverad utifrån något vanligt förekommande problem. Behovet av bestämmelsen kan därför ifrågasättas.

Arbetsmiljöverket ser tvärtemot att bestämmelsen kan skapa problem. Det uppkommer tolkningsproblem gällande rekvisitet vad "som ska anses rimligt". Utredningen menar att innebörden med bestämmelsen är att "man alltid seriöst ska överväga detta alternativ men att andra hänsyn ibland måste prioriteras. Även resursbrist kan vara ett sådant skäl." Därtill kommer att myndigheten alltid måste iaktta sekretesslagstiftning och personuppgiftslagstiftning vilket också är ett svårt och resurskrävande område för myndigheterna att hantera. Då myndigheten således kan hänvisa till resursbrist torde ovan nämnda bestämmelse inte innebära någon nämnvärt förstärkt rättsäkerhetsskydd för den enskilde och bestämmelsen kan därför ifrågasättas.

Arbetsmiljöverket föreslår därför i första hand att 7 § andra stycket om samverkan i förslaget bör utgå. Om bestämmelsen anses nödvändig så föreslås i andra hand att den föreslagna bestämmelsen flyttas till serviceparagrafen (5 §)



för att upprätthålla systematiken. Det är verkets åsikt att bestämmelsen i så fall bör gälla vid ärendehantering.

#### Åtgärder vid dröjsmål 10-11§§

##### Sammanfattning:

- Vi motsätter oss förslaget eftersom dröjsmålsinstitutet inte är förenligt med utredningsansvaret.
- Rekvisiten "väsentligen försenat" måste klargöras.
- Vi efterfrågar en konsekvensanalys.

Vid ett bifall till en dröjsmålstan (11§) bestämmer domstolen inom vilken tid myndigheten ska avgöra ärendet. Det kommer vara en svår bedömning för domstolen att avgöra vad som är rimlig handläggningstid i många av de frågor som finns på Arbetsmiljöverket. Myndigheten ska, om den inte avgör ärendet, i ett särskilt beslut avslå en framställning om att ett ärende ska avgöras och i detta beslut ska myndigheten ange skälen för att ärendet inte kan avgöras. När detta beslut överklagas kommer domstolen i de flesta fall att kommunicera med myndigheten som då får bemöta överklagandet. I många fall kommer det att ske en fortsatt kommunikering gällande dröjsmålsfrågan i domstol som i sig leder till att handläggningstiden förlängs och att resurser tas i anspråk på ett ineffektivt sätt. Arbetsmiljöverket ifrågasätter även om det föreslagna dröjsmålsinstitutet är förenligt med utredningsansvaret, dvs. att ansvaret för utredningen ligger på myndigheten. Förslaget kan komma att innebära att domstolarna ålägger myndigheten att avgöra ett ärende som myndigheten själv inte tycker är tillräckligt utrett. Dessutom är sex månader i många fall en kort tid för att göra tillräcklig utredning. Vi anser att utredningen inte innehåller tillräckliga konsekvensanalyser gällande dröjsmålsinstitutet.

När det gäller skyldigheten att underrätta parten (10 §) om ett ärende kommer att bli väsentligen försenat så ser Arbetsmiljöverket svårigheter med att tolka rekvisitet "väsentligen försenat". Utredningen anger att det ska avse "helt klara fall" men några exempel på vad som omfattas nämns inte. Vi anser att detta måste klargöras genom att exempelvis lägga till att det ska vara väsentligen försenat i jämförelse med ärende av samma karaktär/typ och under liknande omständigheter.



### Kommunikation 21 §

Sammanfattning:

- Vi motsätter oss den föreslagna lydelsen pga. att den är oklar och då det saknas förslag på följdändringar i speciallagstiftning.

Angående rekvisitet "uppenbart obehövt" anges i utredningen att det är en tillämpning med stor restriktivitet som avses och att kommunikation alltså ska ske i den övervägande delen av alla ärenden. Den nuvarande regeln (17 §) med en renodlad huvudregel som anges först i paragrafen och därefter uppräknade undantag är både pedagogisk och lättillgänglig. Arbetsmiljöverket anser att t.ex. gynnande beslut fortsättningsvis bör vara undantagna och detta ska framgå av lagtext. Arbetsmiljöverket ser problem med att samtliga undantag som är nödvändiga ska finnas i olika speciallagar. Det föreslagna systemet med kompletterande regler i speciallagar är varken lättöverskådligt eller användarvänligt för medborgarna eller myndigheterna. Det är verkets uppfattning att förvaltningslagen även fortsättningsvis bör ha med de viktigaste undantagen i paragrafen. Arbetsmiljöverket anser sammanfattningsvis att den föreslagna regeln är mer oklar än den tidigare och att paragrafen bör omarbetas.

Förslaget är inte komplett eftersom den speciallagstiftning som det gäller inte är specificerad och det därmed finns inte ett förslag att ta ställning till.

### Motivering av beslut 27 §

Sammanfattning:

- Vi motsätter oss den föreslagna lydelsen pga. att den är oklar och då det saknas förslag på följdändringar i speciallagstiftning.

Bestämmelsen om när ett beslut ska motiveras kan orsaka myndigheterna problem då en bedömning av både överklagandefrågan och frågan om det är uppenbart obehövt måste göras. Arbetsmiljöverket ser dessutom problem med att samtliga undantag från motiveringsskyldigheten som är nödvändiga ska lyftas ur förvaltningslagen och placeras i olika speciallagar. Det föreslagna systemet med kompletterande regler i speciallagar är varken lättöverskådligt eller användarvänligt för medborgarna eller myndigheterna.



### Klagorätt 37 §

Sammanfattning:

- Vi motsätter oss den föreslagna lydelsen för att förslaget innebär att våra betungande beslut inte kan vinna laga kraft.

Det framgår av utredningen att den föreslagna lydelsen är en kodifiering av rättspraxis avseende klagorätten. Formuleringen "ett intresse som kunnat beaktas vid beslutets meddelande" skapar dock en problemställning som utredningen inte utvecklat tillräckligt.

Det är vanligt att s.k. lagkollisioner mellan olika intressen sker i vår verksamhet. Verket noterar då att domstolar i enskilda fall tvingas göra avvägningar mellan motstående intressen där t.ex. arbetsmiljölagen krockar med socialtjänstlagen, hyreslagen m.m. I propositionen (prop. 1976/77:149) till arbetsmiljölagen sägs bl.a. att det kan uppstå konflikter mellan å ena sidan arbetsmiljölagens krav på en tillfredsställande arbetsmiljö och å andra sidan socialtjänstens möjligheter att tillgodose olika vårdbehov. Enligt propositionen bör i dessa fall en "lösning kunna åstadkommas efter en rimlig avvägning av tyngden hos olika intressen." Om Arbetsmiljöverket förväntas göra denna avvägning så kan det anses röra sig om ett "intresse som kunnat beaktas vid beslutets meddelande" och därmed får de som påverkas i "väsentlig mån" klagorätt. Arbetsmiljöverket ställer sig frågande till denna vidgade klagorätt bl.a. eftersom det innebär att arbetsgivare inte med säkerhet kan rätta sig efter våra beslut.



## Klagorätt för statliga myndigheter 39 §

### Sammanfattning:

- Vi motsätter oss den föreslagna lydelsen därför att det saknas förslag på följdändringar i speciallagstiftning samt konsekvensutredning av förslaget.

Utredningen anger att till skillnad från vad som gäller beträffande klagorätt för enskilda subjekt och kommuner har statliga myndigheter traditionellt inte utan särskilt författningsstöd ansetts kunna överklaga beslut av annan statlig myndighet. Statliga myndigheter, liksom kommunala sådana, kan föra talan mot andra myndigheters beslut enligt de för "enskild" tillämpliga reglerna, om det bara gäller att hävda ett civilrättsligt intresse.

Arbetsmiljöverket ställer i sin verksamhet krav på arbetsgivare som kan vara statliga myndigheter. Att dessa statliga myndigheter har rätt att överklaga våra beslut framgår inte uttryckligen av arbetsmiljölagen (1977:1160). 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen handlar om ett besluts överklagbarhet och inte om klagorätt utan måste härledas från att det gäller "beslut i enskilda fall".

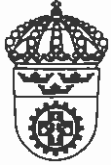
Statliga myndigheters rätt att klaga på verkets beslut framgår inte av lagtext och såsom förslaget i 39 § är utformat blir det en inskränkning i statliga myndigheters rätt att överklaga oavsett om det gäller ett civilrättsligt intresse eller inte. Arbetsmiljöverkets tolkning är således att det för att klargöra klagorätten måste till antingen en tydligare regel i förvaltningslagen eller en ändring av arbetsmiljölagen där man ger statliga myndigheter rätt att överklaga Arbetsmiljöverkets beslut.

## Konsekvenserna av förslaget

### Sammanfattning:

- Det saknas en probleminventering.
- Konsekvensanalysen är bristfällig.
- Tiden för ikraftträdande är för nära i tiden.

Arbetsmiljöverket delar utredningens uppfattning att det finns ett behov av att kodifiera rättspraxis och JO-avgöranden. Däremot ifrågasätter vi om övriga ändringar är motiverade av ett identifierat behov.



I konsekvensanalysen saknas även en genomgång av andra alternativa lösningar och effektberäkningar.

Arbetsmiljöverket anser att utredningen inte tillräckligt har undersökt och redovisat revideringsbehovet av ny lagstiftning på alla de områden som föreslås. Det måste också utredas om åtgärderna leder till större samhällsnytta. Vi anser att förslaget leder till större belastning på domstolar som redan idag har långa handläggningstider och dålig arbetsmiljö.

Den e-posthantering som utredningen föreslår i 6 § innebär att många myndigheter kommer att behöva lägga ekonomiska resurser på olika systemlösningar.

En konsekvens av en vidgad klagorätt för den enskilde i verkets ärenden innebär ibland stor rättsosäkerhet för arbetsgivare. När Arbetsmiljöverket har fattat beslut om åtgärder och myndigheten inte säkert kunnat identifiera samtliga möjliga klagoberättigande och delgett dessa så kan inte arbetsgivaren vara säker på att beslutet är slutgiltigt. Detta i sig innebär kostnader och olägenheter främst för arbetsgivare som inte kan räkna med att våra beslut står sig. Då klagorätten blir vidgad innebär det också att fler ärenden kan hamna i domstol och detta kräver mer resurser.

Arbetsmiljöverkets uppfattning är att förslaget innebär ökade administrativa kostnader för myndigheterna i och med otydligt reglerad kommunikerings-skyldighet, motiveringsskyldighet och klagorätt. Även den föreslagna regleringen om myndighetens rättelse av egna beslut kan ge upphov till ökade administrativa kostnader för myndigheten då avsikten är att frågor ska avgöras hos myndigheterna och inte hos domstolarna.

Dröjsmålsinstitutet med en underrättelseskyldighet samt en skyldighet att besluta och motivera ger upphov till ökade kostnader för såväl myndighet, domstol samt till viss del den enskilde. Arbetsmiljöverket anser att om målet är att bibehålla eller förkorta handläggningstiderna hos myndigheterna krävs ökade resurser för myndigheter och domstolar.

Med de konsekvenser som Arbetsmiljöverket ovan har nämnt anser vi att tiden för ikraftträdande, den 1 januari 2012, är för knapp för att myndigheterna ska kunna anpassa sina verksamheter till de förändringar som krävs.



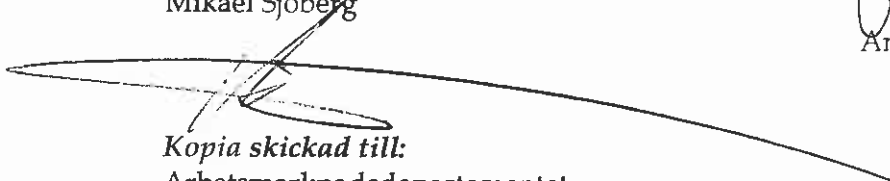
### De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Mikael Sjöberg. I den slutliga handläggningen har även avdelningscheferna Boel Callermo, Gunnel Crona, Bernt Nilsson, Håkan Olsson, Janerik Persson, chefsjuristen Anna Middelman samt enhetschef Johan Östenson Rogemark, juristerna Lars Karlsson, Elisabeth Levin, Maria Nyman, Anna Varg och Johan Walberg deltagit. Föredragande har varit juristen Anna Wedel Stålkula.

Mikael Sjöberg



Anna Wedel Stålkula



*Kopia skickad till:*  
Arbetsmarknadsdepartementet

