

# Regeringens proposition 1998/99:52

Myndigheters öppethållande

Prop.  
1998/99:52

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 februari 1999

*Göran Persson*

*Britta Lejon*  
(Justitiedepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det i förvaltningslagen (1986:223) tas in en bestämmelse om att en myndighet måste hålla öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 1999.

# Innehållsförteckning

Prop. 1998/99:52

1 Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223) .....	4
3 Ärendet och dess beredning .....	5
4 Myndigheternas öppethållande bör regleras i förvaltningslagen .....	5
5 Kostnader .....	10
Bilaga 1 Sammanfattning av departementspromemorian Myndigheters öppethållande på s.k. klämdagar (Ds 1998:60) .....	11
Bilaga 2 Promemorians författningsförslag .....	12
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser .....	13
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 februari 1999 ....	13

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).

## 2 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs att 5 § förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §

Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

*En myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helg-fri måndag-fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Detta gäller dock inte om en sådan dag samtidigt är midsommarafton, julafton eller nyårsafton.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999. Den nya bestämmelsen skall dock under tiden från och med den 1 juli 1999 till och med den 31 december 1999 inte tillämpas av myndigheter i kyrkliga kommuner eller av Svenska kyrkans centralstyrelse, Kyrkomötets besvärsnämnd, Kyrkofondens styrelse, Ansvarsnämnden för biskopar, domkapitlen, Hovkonsistoriet eller Domkyrkorådet i Lund.

### 3 Ärendet och dess beredning

Justitieombudsmannen (JO) redovisade i ett beslut den 12 december 1996 sin uppfattning om hur myndigheter skall ordna sitt öppethållande på klämdagar (JO:s ämbetsberättelse 1997/98:JO1 s. 487 [dnr 2218-1996]). Enligt JO skulle en i förväg tillkännagiven inskränkning i öppethållandet till minst två timmar under en dag kunna accepteras. Den av JO förordade ordningen avvek från den som visat sig tillämpas av flera myndigheter. JO uttalade att det rör sig om mycket viktiga medborgerliga principer och att det ytterst ankommer på statsmakterna att ta ställning till frågan. Han överlämnade därför en kopia av sitt beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Justitiedepartementet har i departementspromemorian Myndigheters öppethållande på s.k. klämdagar (Ds 1998:60) tagit upp frågan om myndigheternas öppethållande. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*, och promemorians författningsförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju 98/3495). JO:s beslut från december 1996 finns intaget som bilaga till departementspromemorian.

### 4 Myndigheternas öppethållande bör regleras i förvaltningslagen

**Regeringens förslag:** I förvaltningslagen (1986:223) tas in en bestämmelse om att en myndighet skall hålla öppet minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Skyldigheten skall inte gälla undantagslöst inom förvaltningen. Exempelvis skall inte statliga kommittéer eller särskilda utredare enligt kommittéförordningen omfattas av den föreslagna regleringen.

**Promemorians förslag** stämmer överens med regeringens.

**Remissinstanserna:** De allra flesta instanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan principiell erinran. Några instanser har dock haft synpunkter på eller invändningar mot vissa delar i förslaget. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har framfört att det bör förtydligas att den föreslagna bestämmelsen gäller även för sådana enskilda subjekt som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). *Rikspolisstyrelsen (RPS)* har framfört att det bör klargöras att kravet på öppethållande gäller myndigheten som sådan och inte alla lokala kontor, exempelvis närpolis-kontor. *Försäkringsförbundet* och *Arbetsmarknadsstyrelsen* har framfört liknande synpunkter.

*Nämnden för offentlig upphandling och Föreningen Sveriges Överförmyndare* vill ha ett undantag för små myndigheter.

*Göteborgs kommun* har ifrågasatt behovet av en reglering. *Centrala försöksdjursnämnden* har framfört att skyldigheten att hålla öppet skulle försvåra för personalen att ta ledigt eftersom nämnden är en liten myndighet.

*Svenska Kommunförbundet* har anfört att behovet av en reglering är begränsat och att förslaget leder till ökade kostnader. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* har avstyrkt förslaget såvitt det avser Svenska kyrkan.

## Skälen för regeringens förslag

### *Justitieombudsmannens syn på myndigheternas öppethållande*

Justitieombudsmannen (JO) redovisade i ett beslut den 12 december 1996 sin uppfattning om hur myndigheter skall ordna sitt öppethållande på klämdagar (JO:s ämbetsberättelse 1997/98:JO1 s. 487 [dnr 2218-1996]). Av beslutet framgår bl.a. följande.

Kristi himmelfärdsdag inföll år 1996 torsdagen den 16 maj. Fredagen den 17 maj utgjorde därför en klämdag. JO hade genom uppgifter i klagoskrifter och massmedierna erfarit att ett antal myndigheter hade hållit stängt fredagen den 17 maj 1996. Berörda myndigheter och kommunala bolag blev därför föremål för JO:s granskning. Enligt JO skulle en i förväg tillkännagiven inskränkning i öppethållandet till minst två timmar under en dag kunna accepteras. Av remissvaren från dem som var föremål för granskningen kunde emellertid utläsas att ”ett inte ringa antal” myndigheter inte delade JO:s uppfattning i frågan. JO framhöll att frågan om myndigheternas öppethållande berör mycket viktiga medborgerliga principer och att det ytterst ankommer på statsmakterna att ta ställning i frågan.

### *Nuvarande regler*

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen eller upprättad där. Enligt 2 kap. 2 § TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas med hänsyn till särskilda intressen. Regler med sådan begränsningar finns i sekretesslagen (1980:100) och ett antal andra lagar som sekretesslagen hänvisar till.

En närmare reglering av på vilket sätt tillgången till allmänna handlingar skall tillgodoses finns i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. En allmän handling som får lämnas ut skall enligt 12 § på begäran, genast eller så snart det är möjligt, på stället lämnas ut. Detta krav på skyndsamt handläggning hos en myndighet inträder så snart myndigheten har tagit emot en begäran om att få ta del av en handling.

Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen skall en myndighet på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten

i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. I 15 kap. 1 § sekretesslagen finns en bestämmelse som innebär att myndigheterna är skyldiga att föra någon form av register eller diarium över sina handlingar.

I förvaltningslagen (1986:223, FL) finns bestämmelser om statliga och kommunala myndigheters serviceskyldighet. Reglerna gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Enligt 4 § skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Av 5 § framgår att myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

I detta sammanhang kan också nämnas förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet. Förordningen innehåller föreskrifter om den tid inom vilken domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter skall tillhandahålla handlingar samt föreskrifter om deras skyldighet att lämna upplysningar och översända handlingar.

#### *En uttrycklig bestämmelse om öppethållande bör införas*

Inte i någon av de lagar eller förordningar som nu har redogjorts för finns det några uttryckliga bestämmelser om minsta godtagbara öppethållande hos myndigheterna. Det står emellertid klart att en total stängning av en myndighet under en hel arbetsdag är mindre väl förenlig med de regelverk som har beskrivits. Att en förvaltning – statlig eller kommunal – håller helt stängt på vissa vardagar medför självklart en begränsning av medborgarnas möjligheter att utöva sina rättigheter gentemot det allmänna. Detta gäller oavsett om det är fråga om klämdagar eller om det beror på andra omständigheter, t.ex. personalutbildning eller firandet av lokala högtidsdagar. En total stängning medför allvarliga konsekvenser för rätten till insyn i allmänna handlingar men har effekter även på ett mera generellt plan när det gäller medborgarnas rätt till service och tillgänglighet från myndigheternas sida.

De påpekanden om myndigheternas öppethållande som vid olika tillfällen har gjorts av JO har uppenbarligen inte haft avsedd effekt hos alla myndigheter. Regeringen anser därför, till skillnad från Svenska Kommunförbundet och Göteborgs kommun, att det i FL behövs en uttrycklig bestämmelse med krav på visst minsta öppethållande inom förvaltningen.

#### *Närmare om den föreslagna bestämmelsens innehåll*

Bestämmelsen bör ta sikte på tiderna för öppethållande hos myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. Dessa kontor bör på vardagar i princip alltid vara tillgängliga för allmänheten i rimlig utsträckning. Enligt JO skulle en i förväg tillkännagiven inskränkning i myndigheternas öppethållande till två timmar under en dag kunna accepteras. Regeringen anser, såsom också sägs i promemorian, att denna tidsrymd ger uttryck

för en rimlig avvägning mellan allmänhetens grundläggande behov av tillgänglighet och myndigheternas behov i vissa fall av ett minskat öppet-hållande. I bestämmelsen bör därför föreskrivas att en myndighet, med undantag för midsommarafton, julafton och nyårsafton, skall ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av sådana handlingar som förvaras hos myndigheten. På så sätt garanteras att allmänheten erhåller den service som följer av reglerna om allmänna handlingars offentlighet och om myndigheternas tillgänglighet.

Den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig på myndigheternas verksamhet under alla vardagar. Den är emellertid betingad av frågan om öppethållande på klämdagar och vid liknande tillfällen då myndigheterna undantagsvis kan behöva ha en mer begränsad tid för öppethållande. Det skall alltså betonas att det är frågan om ett absolut minimikrav – avsikten med förslaget är inte att nuvarande tider för öppethållande skall inskränkas. Bestämmelsen skall i stället förstås så att det normalt krävs ett längre öppethållande för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn och service, men att det i undantagsfall är acceptabelt att inskränka öppethållandet till två timmar. Anledning saknas för närvarande att fastställa några särskilda tider under vilka myndigheterna normalt skall hålla sina registratorskontor öppna.

Utgångspunkten är att den föreslagna bestämmelsen kommer att träffa alla myndigheter. Kravet på öppethållande tar emellertid som redan har framhållits sikte på myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. En myndighet som har flera små kontor måste självfallet inte hålla alla dessa öppna enligt den föreslagna bestämmelsen. Om en mindre myndighet har sin registratorsfunktion förlagd hos en annan kanske betydligt större myndighet, så räcker det med att den större myndigheten håller öppet. I detta fall får den myndighet som ansvarar för kanslifunktionen anpassa sin verksamhet till såväl sina egna som den andra myndighetens förutsättningar. En myndighet som har sin verksamhet strukturellt eller geografiskt så organiserad att myndighetens registratorsfunktion rent faktiskt är fördelad på olika arbetsställen, måste se till att alla dessa uppfyller kravet på öppethållande.

Ett registratorskontor eller motsvarande måste självfallet vara bemannat under den tid det skall hållas öppet för allmänheten. Den som utövar registratorsfunktionen, registrator, måste vara normalt tillgänglig för allmänheten under hela den föreskrivna öppethållandetiden. Det är inte tillräckligt att registrator enbart kan nås per telefon, eller personligen först efter på förhand avtalad tid.

Enligt 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen är vissa enskilda organ, bl.a. kommunalt ägda bolag, jämställda med myndigheter när det gäller den i 2 kap. TF föreskrivna rätten att ta del av allmänna handlingar. Den granskning av myndigheters öppethållande som ledde fram till JO:s beslut den 12 december 1996 omfattade även ett par kommunalt ägda bolag. JO har i sitt remissyttrande anfört att det bör förtydligas att den nu föreslagna bestämmelsen gäller även för sådana enskilda subjekt som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen. Regeringen, som i och för sig vill betona att allmänheten har ett berättigat intresse av insyn och service även inom ramen för dessa organs verksamhet, anser emellertid inte att



det för närvarande finns anledning att föreslå en uttrycklig rättslig reglering som omfattar också dessa enskilda subjekt. Detta behöver inte sägas i den föreslagna bestämmelsen. Att de inte omfattas följer redan av FL:s formella tillämpningsområde.

*Undantag för kommittéväsendet m.fl.*

Den föreslagna skyldigheten för myndigheterna inom förvaltningen att hålla öppet minst två timmar varje helgfri måndag–fredag bör inte gälla helt undantagslöst. Exempelvis bör inte statliga kommittéer eller särskilda utredare omfattas av den föreslagna regleringen. Statliga kommittéer och särskilda utredare är enligt kommittéförordningen (1998:1474) egna myndigheter. De ansvarar som regel själva för sina kanslier, och därmed ansvarar de också för hanteringen av de – ofta fåtaliga – allmänna handlingar som hör dit. Kommittéerna torde i dag inte tillämpa en ordning med expeditionstider för allmänheten. Såvitt det är känt har någon kritik inte riktats mot detta förhållande. Det bör därför liksom hittills vara tillräckligt att utredaren eller en företrädare för kommittén under sin arbetstid i lämpliga former kan nås på telefon eller liknande, för att på så sätt kunna ta emot och behandla en begäran om att få ta del av en allmän handling.

Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från FL, gäller den bestämmelsen. Detta följer av 3 § FL. Enligt 23 § kommittéförordningen skall FL tillämpas på kommittéer och särskilda utredare endast vid deras handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Härav följer att den nu föreslagna bestämmelsen i FL inte blir tillämplig på dessa myndigheter. Anledning saknas att ändra på detta.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har avstyrkt förslaget såvitt det avser Svenska kyrkan. Pastoratsförbundet har bl.a. påtalat att relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändras den 1 januari 2000 och att församlingarna och samfälligheterna, som för närvarande är kyrkliga kommuner, skulle omfattas av den föreslagna bestämmelsen endast under andra halvåret 1999. Regeringen kan inte se att det finns något behov av en uttrycklig reglering för de delar av Svenska kyrkan som efter den 1 januari 2000 formellt sett inte längre omfattas av FL:s tillämpningsområde. Myndigheterna i de kyrkliga kommunerna bör därför undantas genom särskilda övergångsbestämmelser. Även Svenska kyrkans centralstyrelse, Kyrkomötets besvärnsnämnd, Kyrkofondens styrelse, Ansvarsnämnden för biskopar, domkapitlen, Hovkonsistoriet och Domkyrkorådet i Lund bör undantas från den föreslagna uttryckliga regleringen eftersom de upphör att vara statliga myndigheter genom relationsförändringen.

Nämnden för offentlig upphandling m.fl. har i sitt remissyttrande framfört att det är önskvärt med ett undantag för små myndigheter. Regeringen gör, mot bakgrund av vad som har sagts om den föreslagna bestämmelsens innebörd, bedömningen att ett sådant undantag inte är nödvändigt. Anledning saknas att i detta sammanhang ta ställning till huruvida det är nödvändigt med undantag för andra särskilda områden inom förvaltningen.

## 5 Kostnader

Prop. 1998/99:52

Den föreslagna lagstadgade skyldigheten för myndigheterna att hålla registratorskontor eller motsvarande öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag får anses ge uttryck för vad som gäller redan i dag. Förslaget bedöms därför inte leda till ökade kostnader för det allmänna. I den mån förslaget trots allt leder till vissa kostnadsökningar skall finansieringen av dessa ske genom omprioriteringar inom den befintliga utgiftsområdesramen.

## Sammanfattning av departementspromemorian Myndigheters öppethållande på s.k. klämdagar (Ds 1998:60)

Prop. 1998/99:52  
Bilaga 1

JO har vid flera tillfällen kritiserat att myndigheter stänger helt på s.k. klämdagar, dvs. sådana vardagar som egentligen är arbetsdagar men som har arbetats in av de anställda som därför är lediga.

JO:s påpekanden har uppenbarligen inte haft avsedd effekt. Vikten av att den offentliga förvaltningen är tillgänglig för medborgarna måste därför nu markeras genom lagstiftningsåtgärder. Saken är särskilt viktig när det gäller myndigheternas hantering av allmänna handlingar, framför allt när det gäller att tillgodose rätten att få ta del av sådana handlingar. En lagändring bör därför i första hand ta sikte på myndigheternas tillgänglighet vid utövning av det slaget av verksamhet.

I denna promemoria föreslås att det i förvaltningslagen tas in en föreskrift om att en myndighets registratorskontor eller motsvarande måste hålla öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag.

Den föreslagna bestämmelsen bör inte tillämpas på kommittéer och särskilda utredare enligt kommittéförordningen.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1999.

## Promemorians författningsförslag

Prop. 1998/99:52  
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 5 § förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

5 §

Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

*En myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helg-fri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om utlämnande av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.

## Förteckning över remissinstanser

Prop. 1998/99:52  
Bilaga 3

Remissyttranden över departementspromemorian har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Försäkringskassaförbundet, Vägverket, Riksskatteverket, Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Nämnden för offentlig upphandling, Centrala försöksdjursnämnden, Konstnärnämnden, Länsstyrelsen i Stockholms län, Kristianstads kommun, Göteborgs kommun, Karlskoga kommun, Pajala kommun, Svenska Kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt Svenska Arbetsgivareföreningen. Även Föreningen Sveriges Överförmyndare har avgett yttrande.

Västernorrlands läns landsting har beretts tillfälle att avge yttrande, men avstått. Även Landstingsförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Landsorganisationen i Sverige har beretts tillfälle att yttra sig men avstått.

## Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 februari 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Åsbrink, Schori, Winberg, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Prop. 1998/99:52

Föredragande: statsrådet Lejon

---

Regeringen beslutar proposition 1998/99:52 Myndigheters öppethållande.