



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Europaprogrammet

Med svensk förvaltningslag som bibel

- *en studie av goodness of fit mellan EU:s och Sveriges förvaltningar*

Kandidatuppsats i Europakunskap

HT 2011

Författare: Anna Ljungkvist

Handledare: Urban Strandberg

Abstract

Title: Med svensk förvaltningslag som bibel - en studie av goodness of fit mellan EU:s och Sveriges förvaltningar

Author: Anna Ljungkvist

Mentor: Urban Strandberg

Semester: Autumn 2011

Pages: 44 (plus appendix)

Key words: Good administration, administrative traditions goodness of fit, implementation, steering instruments, hard/soft steering, conflict or harmony oriented citizenship.

Nyckelord: God förvaltning, förvaltningstradition, goodness of fit, implementering, styrningsinstrument, hård/mjuk styrning, konflikt- eller harmoniorienterat medborgarskap.

This bachelor thesis aims to investigate the goodness of fit between different administrations when it comes to principles for good administration. The thesis is theory generating in its character and an explanatory model for goodness of fit is being developed from theories of steering instruments and citizenship. This model is used as an analytical framework by which empirical material is being scrutinized, to see what goodness of fit the EU and Sweden have with each other. Five people from the Court of Appeal in Gothenburg have also been interviewed, to see what goodness of fit their view of good administration has with the EU and Sweden.

The main finding of this thesis is that Sweden and the EU belongs to different ideal types of administrative traditions. While Sweden's implementation of good administration has been made through hard steering instruments, the EU has used soft steering instruments. Further on, Sweden is characterized by a harmony oriented citizenship, while the EU sees it as conflict oriented. The interviewees' experiences seem mostly influenced by Swedish administrative tradition, which can lead to that they, if the legislations does not correspond, rather choose to implement the Swedish legislation, which can be problematic for the EU.

Innehåll

Figurer	3
Förkortningar	3
1. Inledning	4
1.1 Studiens utgångspunkt - EU:s nya viseringsdirektiv	4
1.2 Vetenskapligt problem	5
1.3 Studiens syfte	5
1.4 Disposition.....	7
2. Avgränsningar, källor, metod och genomförande	7
2.1 Avgränsningar	7
2.2 Källor.....	8
2.3 Metod	10
2.4 Genomförande.....	11
3. Teori och utveckling av förklaringsmodell	13
3.1 Förvaltningstradition och goodness of fit.....	13
3.1.1 Förvaltningstradition	13
3.1.2 "Goodness of fit"	14
3.2 Styrningsinstrument.....	14
3.3 God förvaltning.....	16
3.3.1 Varför god förvaltning?	16
3.3.2 Vad är god förvaltning?.....	17
3.3.3 Hur ska principer för god förvaltning upprätthållas?.....	19
3.4 Teorisammanfattning och förklaringsmodell.....	20
3.5 Preciserade frågeställningar	23
3.6 Intervjuteman.....	23
4. Förvaltningstradition i EU och i Sverige	24
4.1 God förvaltning i Sverige	24
4.1.1 Inslag av hård styrning i implementeringen av god förvaltning.....	24
4.1.2 Inslag av mjuk styrning i implementeringen av god förvaltning.....	26
4.1.3 Medborgarskapssyn inom ramen för principerna om god förvaltning.....	27
4.1.4 Slutsats: Sveriges förvaltningstradition.....	27
4.2 God förvaltning i EU.....	28
4.2.1 Inslag av hård styrning i implementeringen av god förvaltning.....	28
4.2.2 Inslag av mjuk styrning i implementeringen av god förvaltning.....	29
4.2.3 Medborgarskapssyn inom ramen för principerna om god förvaltning.....	30
4.2.4 Slutsats: EU:s förvaltningstradition.....	30
4.3 Vilken goodness of fit har Sverige och EU?	31
5. De intervjuades upplevelser av god förvaltning	31
5.1 Vilka styrningsinstrument har de intervjuade kommit i kontakt med?.....	31
5.2 Principer för god förvaltning	34
5.3 Hur bör principerna för god förvaltning upprätthållas?	36
6. Goodness of fit	37
6.1 Vilken idealtyp passar de intervjuades upplevelser bäst in i?.....	37
6.2 Vilken goodness of fit har de intervjuades idealtyp med Sveriges respektive EU:s?	39
7. Slutdiskussion och förslag på vidare forskning	40
7.1 Slutdiskussion	40
7.2 Förslag på vidare forskning.....	41
8. Sammanfattning	42
9. Referenser	43
Bilagor: Intervjuguide och analyschema	45

Figurer

- Figur 1 Syfte: Vilken goodness of fit har olika förvaltningar med varandra?
- Figur 2 Min översättning av modell för styrningsinstrument, Maycraft Kall 2010, s. 349.
- Figur 3 Förklaringsmodell med idealtyper för förvaltningstraditioner.
- Figur 4 Svensk förvaltningstraditions placering i förklaringsmodellen.
- Figur 5 EU:s förvaltningstraditions placering i förklaringsmodellen.
- Figur 6 Placering i förklaringsmodellen för de intervjuades upplevelse av förvaltningstradition.

Förkortningar

EU	Europeiska Unionen
FL	Förvaltningslagen
FPL	Förvaltningsprocesslagen
Handläggningsförfarandet	Förfarandet vid ärendehandläggning som rör enskild part
Krus	Kompetensrådet för Utveckling i Staten
Ombudsmannens kodex	Den europeiska kodexen för god förvaltningssed
Stadgan	EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna
UtlL	Utlänningslagen
Viseringskodex	EU:s förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar

1. Inledning

1.1 Studiens utgångspunkt - EU:s nya viseringsdirektiv

I oktober 2009 trädde *EU:s förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar - även Viseringskodex* - i kraft, för att i de flesta delar börja tillämpas från april 2010.

Förordningen reglerar visumkrav för medborgare från drygt 130 länder utanför EU, Schengen och ett antal andra länder undantagna från visumkrav inom EU.¹ Visum kan sökas hos en medlemsstats konsulära beskickningar för upp till tre månader och gäller inom hela Schengen. Syftet är att nationell lag stiftning ska harmoniseras och handläggningen bli mer likartad.²

En av de främsta skillnaderna mellan den nya EU-lagstiftningen och den tidigare svenska lagstiftningen är att den sökande nu ges rätt att överklaga en ansökan som fått avslag hos den konsulära myndigheten, något som tidigare inte varit en lagstadgad rättighet i Sverige, även om det funnits möjligheter enligt praxis att överklaga till Migrationsverket.³ Första överprövningsinstans i Sverige är Förvaltningsrätten i Göteborg som sedan juni 2011, då överklagandemöjligheten började tillämpas, avgjort 1706 viseringsärenden (01-11-2011).

Förutom att reglera vem som måste inneha vilka handlingar och hur en person ansöker för att få dessa innehåller Viseringskodexen även riktlinjer till handläggande myndigheters personal om hur de ska handlägga ärendet. I förordet till förordningen nämns att handläggningen ska möjliggöra att respekt visas för den sökandes människovärde och handläggande myndigheter åläggs att följa god förvaltningsmässig praxis.⁴ I förordningens fjärde avdelning ”Förvaltning och organisation” i artikel 39 finns närmare bestämmelser kring vad detta innebär. Sökanden har rätt att bli artig och respektfullt bemött och får inte diskrimineras.⁵ Vidare la EU:s Ombudsman 2005 fram *Den europeiska kodexen för god förvaltningssed* – Ombudsmannens kodex - utifrån vilken han granskar myndigheter, inte bara när det gäller just Viseringskodexen, utan i alla fall där myndigheter handlägger ärenden enligt EU-rätt. Vidare återfinns nu också, i och med Lissabonfördragets verkställande, en för medlemsstaterna bindande artikel i *EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna*, Stadgan, vilken fastslår rätten till god förvaltning. Detta innebär att de myndigheter som handlägger ärenden baserade på EU-rätt också förväntas uppfylla de krav som leder till en god förvaltning. Frågan är hur denna politik genomförs i praktiken?

¹ Migrationsverket: *Fakta om visum* [Online] 2011

² EU:s förordning nr 810/2009, L243, s. 1

³ SOU 2009:77, s. 157

⁴ EU:s förordning nr 810/2009, L243, s. 1

⁵ *Ibid.*, s. 18

1.2 Vetenskapligt problem

EU är inte bara en sakpolitisk utmaning, utan även en förvaltningspolitisk, där nationella förvaltningsmyndigheter ska verkställa beslut tagna av EU. Dessa nationella myndigheter kan ha olika uppbyggnad, struktur och förvaltningskultur.⁶ När det gäller just Viseringskodexen framhålls dock vikten av harmoniserade regler för likabehandling i hela EU, liksom tanken är med principerna och reglerna för god förvaltning i EU. För att likabehandling ska råda i EU är det därför av största vikt att försöka styra tjänstemännen så att de implementerar politiken så lika som möjligt i de olika länderna. Mellan de som styr och de som genomför politik finns dock den så kallade implementeringsproblematiken, innebärande att den politik de folkvalda vill genomföra verkställs av icke-folkvalda tjänstemän som ofta har viss handlingsfrihet att utforma detaljerna så att de anpassas till verksamheten, vilket kan leda till att politiken inte alltid genomförs som politikerna tänkt.⁷ För EU kan denna implementeringsproblematik bli än större, då de lagar som utformas av EU kommer att verkställas av tjänstemän i 27 länder som kan ha formats av olika förvaltningstraditioner, där vissa länders traditioner är mer lika den som råder inom EU än andra. Hur väl den enskilda EU-statens tradition stämmer med EU:s, eller vilken så kallad *goodness of fit*⁸ den har med EU, påverkar i vilken mån EU:s politik genomförs i enlighet med intentionerna. Genomförandet av Viseringskodexen kan vara ett exempel på implementeringsproblematiken som finns i EU, där det också blir tydligt vilken *goodness of fit* en myndighet har med EU samt hur detta påverkar politikens genomförande.

1.3 Studiens syfte

Det övergripande syftet med denna uppsats är att undersöka vilken *goodness of fit* olika förvaltningar kan tänkas ha med varandra, just när det gäller principer för och syn på upprätthållande av god förvaltning och hur detta implementeras, som två aspekter av förvaltningstraditioner. Detta övergripande syftet uppfylls genom att tre underordnade syften först undersöks, varav ett teoretiskt och två empiriska. Det teoretiska syftet är att utifrån teorier kring god förvaltning och styrningsinstrument etablera en förklaringsmodell med idealtyper över vilka principer för god förvaltning som betonas i olika förvaltningar. Detta för att sedan kunna generera hypoteser om vilken *goodness of fit* olika förvaltningar kan tänkas ha med varandra. Det första empiriska syftet är sedan att applicera modellen på EU:s respektive Sveriges förvaltningstraditioner just när det gäller god förvaltning, genom att

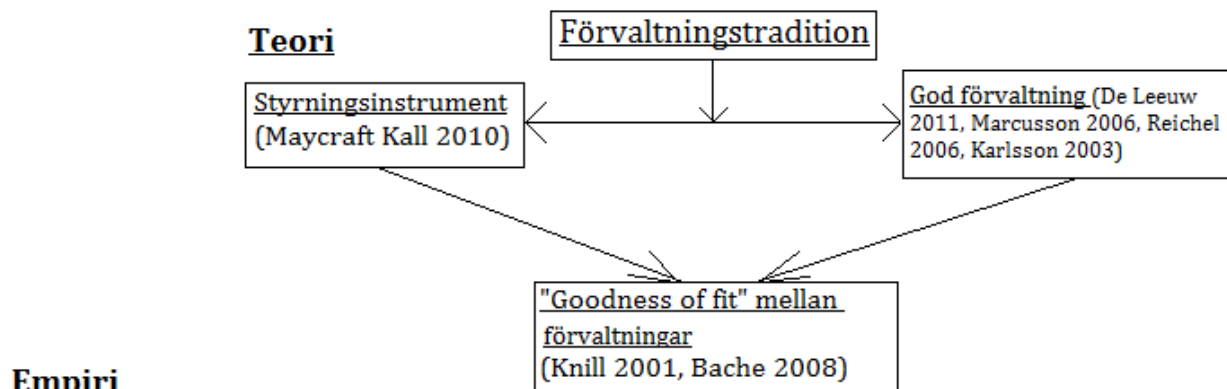
⁶ Lindbom 2008, s. 253

⁷ Sannerstedt 2008, s. 19f

⁸ Bache 2008, s. 4f

undersöka vilka styrningsinstrument de använt sig av för att implementera sina principer för god förvaltning, samt vilken syn de har på hur god förvaltning kan upprätthållas. Detta görs utifrån vissa officiella dokument, vilka preciseras mer i kapitel 2. Studiens andra empiriska syfte är att använda förklaringsmodellen i praktiken, genom att intervjua utvalda tjänstemän på en nationell myndighet som handlägger ärenden enligt EU-rätt. Detta för att undersöka vilken av idealtyperna för olika förvaltningstraditioner dessa personers upplevelser ligger närmast, och även diskutera vilken eventuell goodness of fit just de intervjuade kan tänkas ha med EU:s respektive Sveriges förvaltningar. Myndigheten som ska studeras är Förvaltningsrätten i Göteborg, vilken som tidigare nämnt är ensam förvaltningsrätt i Sverige att ta emot överklaganden från personer som fått avslag på sin Schengenvisering av svenska konsulat eller ambassader. Denna empiriska undersökning baseras alltså på intervjuer med tjänstemän på domstolen, varför det alltså är intervjupersonernas *subjektiva upplevelser* om principer för god förvaltning och vilken styrning som använts som kommer att undersökas.

Studiens syfte kan åskådliggöras i följande figur, där principer för god förvaltning samt de styrningsinstrument med vilka principerna implementerats är olika aspekter av förvaltningstradition, men som också är i samspel med varandra och som slutligen påverkar vilken goodness of fit olika förvaltningar har med varandra.



Empiri

Exempel: EU:s & Sveriges förvaltningstradition, samt de intervjuades uppfattningar.

Analysenheter: EU:s Viseringskodex (2010), svensk & EU-lagstiftning, officiella strategier i Sverige & EU

Figur 1. Syfte: Vilken goodness of fit har olika förvaltningar med varandra?

För att uppnå syftet med studien kommer jag att utgå från ett antal frågeställningar som kan verka vägledande genom uppsatsen. Preciserade frågeställningar kommer att presenteras i anslutning till förklaringsmodellen, som bygger på tidigare forskning, i kapitel 3.5.

1.4 Disposition

Efter uppsatsens introducerande del följer ett kapitel med en diskussion kring uppsatsens utförande i *Kapitel 2*. Detta anser jag möjliggör för läsaren att bättre bilda sig en egen uppfattning om validiteten och reliabiliteten i de efterföljande kapitlen där avgränsningar och val har gjorts, då läsaren genom sin vetskap om vilka valen är redan från början kan bedöma om dessa var lämpliga. Efter detta följer teoretiska utgångspunkter i *Kapitel 3*, där teorin om förvaltningstraditioner presenteras, liksom två aspekter av förvaltningstraditioner. Kapitlet mynnar ut i en förklaringsmodell med idealtyper baserade på förvaltningstraditionsaspekterna, som kan förklara vilken goodness of fit olika förvaltningar har med varandra. Utifrån denna modell presenteras också preciserade frågeställningar till kommande kapitel. I *Kapitel 4* kommer förklaringsmodellen att på en övergripande nivå appliceras på EU och Sverige, för att se om förvaltningarna svarar mot någon av idealtyperna och i *Kapitel 5* appliceras modellen sedan på fem myndighetsanställdas upplevelser av god förvaltning, vilka arbetar med EU-rätt. Efter att de tre underliggande syftena i dessa föregående kapitel undersökts vart och ett för sig kommer de i *Kapitel 6* sedan att knytas ihop genom att likheter och skillnader mellan den idealtyp de intervjuade ligger närmast och EU:s respektive Sveriges idealtyper jämförs, för att se vilken goodness of fit dessa har med varandra. I *Kapitel 7* följer sedan en slutdiskussion där bärigheten i uppsatsens resultat diskuteras samt förslag på vidare forskning.

2. Avgränsningar, källor, metod och genomförande

I denna uppsats studeras bland annat rättskällor, teoretisk och empirisk litteratur och personliga berättelser. Valen av just dessa källor och sättet på vilket de studeras utestänger per automatik en mängd andra källor och en mängd andra metoder. I detta kapitel kommer därför avgränsningarna, källorna, metoden och genomförandet motiveras och diskuteras.

2.1 Avgränsningar

En av studiens avgränsningar är valet att utgå från EU:s Viseringskodex. En mängd andra förordningar hade kunnat väljas men valet av denna hänger främst ihop med två andra avgränsningar, nämligen först och främst valet att jämföra förvaltningstraditioner i EU och Sverige. Att Sverige valdes var naturligt, då det är det politiska system och den offentliga förvaltning jag har störst kunskap om. Vidare hade jag vetskap om att besluten som tagits på svenska utlandsbeskickningar enligt Viseringskodexen överklagas till Förvaltningsrätten i Göteborg, vilket öppnade för möjligheten att genomföra samtalsintervjuer på plats.

En ytterligare avgränsning som görs i studien är de principer för god förvaltning jag utgår ifrån. Som kommer att diskuteras i kapitel 3.3 finns många olika definitioner av principer för god förvaltning, men med hjälp av teorier om god förvaltning har jag valt att utgå från principer som hänger samman med bemötande och service inför och efter besluten, till både allmänheten och den enskilde. Det finns också principer som är mer knutna till själva beslutsfattandet, men dessa undersöks dock inte djupare. Detta då kräver en större juridisk kunskap än jag besitter för att de ska kunna studeras på ett bra sätt. Vidare utgår jag också ifrån en viss syn på styrningsinstrument, utarbetad efter Maycraft Kalls modell. Hon har utgått ifrån de instrument tidigare forskning definierat, men kompletterat samtliga med dimensioner för mjuk respektive hård styrning.⁹ Detta anser jag gör att instrumenten skiljs åt på ett bra sätt, och gör dem mer applicerbara på verkligheten. En av Maycraft Kalls kategorier som gäller ekonomiska incitament studeras dock inte i studien. Detta hänger samman med en annan avgränsning som görs; nämligen att EU:s och Sveriges förvaltningstraditioner när det gäller god förvaltning studeras genom EU:s och Sveriges lagstiftningar på området samt officiella strategier utarbetade av den Europeiske Ombudsmannen respektive svenska staten och i sådana rättsakter eller strategier ingår sällan information kring den ekonomiska styrningen.

2.2 Källor

De källor jag använt mig av är av olika slag. I kapitel 3 utgår jag från tidigare forskning kring förvaltningstraditioner, styrningsinstrument och god förvaltning. Som tidigare nämnt bygger Maycraft Kall i sin avhandling om styrningsinstrument vidare på tidigare forskning på området, och är dessutom publicerad 2010 vilket gör den mycket aktuell, varför jag anser det lämpligt att arbeta utifrån hennes modell. När det gäller förvaltningstraditioner är det Knills och Baches teorier som används, vilka båda arbetar som professorer i Europastudier på universitetet i Konstanz respektive statsvetenskap på universitetet i Sheffield och har skrivit ett flertal böcker och artiklar om europeisering, styrning och public policy.¹⁰ Min uppfattning är att de på grund av sitt arbete och att de publicerats återkommande gör dem mycket trovärdiga, och jag upplever också att deras teorier om förvaltning och goodness of fit varit mycket välgrundade, varför jag använt mig av dessa. Marcusson och De Leeuw som definierat principer för god förvaltning har gjort uttömmande sammanfattningar av de principer som andra forskare tagit upp mer var för sig. De kategoriserar även dessa vilket ger

⁹ Maycraft Kall 2010, s. 248

¹⁰ The University of Sheffield: *Academic staff – I Bache* [online] 2011 & Universität Konstanz: *Lehrstuhl Prof. Dr. Christoph Knill* [Online] 2011

en överskådlighet och mindre spretighet, varför det varit lämpligt att utgå ifrån deras forskning. Även i Reichels avhandling *God förvaltning i EU och i Sverige*¹¹ finns en tydlig kategorisering jag utgår ifrån då jag skriver om hur principer för god förvaltning kan upprätthållas. Liknande kategoriseringar återfinns också hos ett flertal andra forskare, vilket jag skriver mer om i kapitel 3.3.3, varför jag finner Reichels distinktion mycket trovärdig och väletablerad. Slutligen generaliseras denna distinktion till syn på medborgarskap med hjälp av Lars Karlssons teorier kring medborgarskap i sin doktorsavhandling *Konflikt eller harmoni*.¹²

I kapitel 4 appliceras den med teori framtagna förklaringsmodellen på Sveriges och EU:s förvaltningstraditioner. Som tidigare nämnt är det Sveriges och EU:s lagstiftning jag studerar, men även så kallade mjuka regelverk och uttalade strategier. Detta för att det finns mer sätt än enbart lagstiftning som kan användas för att implementera politik. De mjuka regelverken är *Den gemensamma värdegrunden för statsanställda* publicerad av Kompetensrådet för utveckling i staten, Krus, 2009, samt *Den europeiska kodexen för god förvaltningssed* framtagen av den Europeiske Ombudsmannen 2005.¹³ Gemensamt för dessa är att de kan räknas som officiella styrdokument, utan att vara rena lagar. Krus arbetar med att stärka kompetensen i statsförvaltningen på uppdrag av regeringen och ett av deras tre huvuduppdrag för närvarande är att tydliggöra den gemensamma värdegrunden¹⁴ varför jag anser det vara rimligt att utgå ifrån att detta kan vara en form av styrning som myndigheter kommit i kontakt med. Detsamma anser jag kan gälla för Ombudsmannens kodex, som antagits i en resolution av Europaparlamentet, vilket stärker dess ställning som officiell strategi.

I kapitel 5 är mina källor fem intervjupersoner som arbetar på Förvaltningsrätten i Göteborg. Då det var domstolens administrativa fiskal som kontaktade intervjupersonerna var mina möjligheter att påverka urvalet begränsat, men då min ambition med intervjuerna inte är att generalisera svaren till någon större population utan att åskådliggöra enskilda resonemang anser jag att det i denna studie inte är en svaghet att ett strategiskt urval inte kunde göras. Jag hade dock möjlighet att specificera att jag önskade intervjua både domstolssekreterare och föredragande, för att båda dessa grupper är involverade i själva handläggningsprocessen, men på olika sätt. De föredragande är de som kontrollerar att överklagandet gått rätt till enligt lagstiftningen, liksom när någonting nytt inkommit eller någon handling behöver svaras på. De är jurister och svarar på frågor om hur processen går till och hur lagstiftningen ser ut.

¹¹ Reichel 2006

¹² Karlsson 2003

¹³ Krus 2009 & Europeiska ombudsmannen 2005.

¹⁴ Krus: *Välkommen till Krus* [online] 2011

Domstolssekreterarna är de som kontaktar de olika parterna när de ska på förhandling, sänder ut domar och svarar på mer allmänna eller praktiska frågor kring processen. Av de intervjuade arbetade två som föredragande och tre som domstolssekreterare, men ingen arbetade på samma enhet och arbetade olika mycket med olika sorters mål, varför det ändå fanns viss spridning. Föredragande 1 arbetade främst med migrationsmål, medan Föredragande 2 arbetade 50% med migrationsmål och 50% med administrations- och effektiviseringsarbete inom migrationsmålen. Även Domstolssekreterare 1 arbetade till viss del administrativt i den samverkansgrupp hon satt med i, annars arbetade hon främst med migrationsmål.

Domstolssekreterare 2 arbetade främst med skattemål men i mindre utsträckning också med viseringsmål medan Domstolssekreterare 3 arbetade ungefär lika mycket med alla sorters mål. Som tidigare nämnt är syftet med intervjuerna att undersöka dessa personers upplevelser. Att det är deras sanna upplevelser som kommer fram i intervjuerna finns det givetvis aldrig några garantier för, men till en viss gräns finns vissa åtgärder man som intervjuare kan vidta för att de intervjuade ska vilja berätta om sina åsikter mer öppet, något jag i möjligaste mån försökte göra. Detta gjorde att jag upplevde de intervjuade som öppna och trovärdiga i sina berättelser. Mer om vilka åtgärder jag vidtog finns i kapitel 2.4.

2.3 Metod

Denna uppsats har en teoriutvecklande ansats och är kvalitativ i sin karaktär. Syftet uppfylls med hjälp av en kombination av metoder, då teoriutveckling ofta kräver flera steg och syftet är både teoretiskt och empiriskt. Det teoretiska syftet är att ta fram en förklaringsmodell för goodness of fit med idealtyper för förvaltningstraditioner, mot vilken empiriskt material sedan jämförs. För detta använder jag mig av den beskrivande metoden idealtypsanalys, där steg ett är att sätta samman det teoretiska analysverktyget, vilket i denna uppsats görs med hjälp av teori i kapitel 3. Det som är mycket viktigt att betona när det gäller just idealtyper är att de inte antas ha en perfekt motsvarighet i verkligheten, varför jag får vara öppen för att de fall jag undersöker kan vara svårplacerade i modellen. Dock är det viktigt att jag efteråt försöker värdera om detta främst beror på verklighetens komplexitet eller att modellens idealtyper inte är tillräckligt substantiellt olika, vilket är viktigt i idealtypsanalyser.¹⁵

Steg 2 i idealtypsanalysen är att använda själva modellen som instrument. I kapitel 4 görs detta på fallen Sveriges och EU:s förvaltningstraditioner, med hjälp av den lagstiftning och utvalda officiella strategier som finns på området. I kapitel 5 undersöks upplevelser hos fem

¹⁵ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wägnerud 2010, s. 162

tjänstemän ute på en nationell myndighet i ett EU-land, i detta fall Förvaltningsrätten i Göteborg. Med hjälp av förklaringsmodellen har jag utvecklat ett analyschema som kan användas vid samtalsintervjuer, vilket alltså är den metod jag använder för att få information till min idealtypsanalys. Anledningen till att jag valt just samtalsintervjuer som metod för detta är för att jag ägnar mig åt teoriutveckling och vill applicera en förklaringsmodell jag själv arbetat fram. Eftersom den är konstruerad utifrån teori är det inte säkert att den överensstämmer väl med verkligheten, varför djupare samtal som möjliggör följdfrågor men också diskussion kan göra att jag som intervjuare kan få veta sådant jag inte kunnat få reda på genom teorin. Något jag i detta fall inte tror gått att uppnå lika enkelt med exempelvis frågeundersökningar. Något som dock är viktigt att påpeka är att mina frågor har varit av respondentkaraktär, och svaren används därför endast som en möjlighet att visa just dessa personers upplevelser av god förvaltning. Svaren kan inte generaliseras till Förvaltningsrätten i Göteborg och det går inte att säga vilken förvaltningstradition som råder på myndigheten. Dock kan förklaringsmodellen användas för att säga något om vilken förvaltningstradition dessa intervjupersoner ligger närmast och vilken goodness of fit dessa personer rent arbetsmässigt kan tänkas ha med andra förvaltningstraditioner, såsom EU:s eller Sveriges.

2.4 Genomförande

Att genomförandet av studien är väl utfört är viktigt inte minst för studiens trovärdighet. I de tidigare styckena i detta metodkapitel har jag argumenterat för varför avgränsningarna jag gjort är relevanta, mina källor är tillförlitliga och min metod är god för uppsatsens syfte. Slutligen är det också viktigt att säga något om själva genomförandet och hur syftet operationaliseras. När det gäller hur just goodness of fit mellan olika förvaltningstraditioner ska belysas har jag valt att titta på begreppet god förvaltning, hur detta implementeras och hur det kan efterföljas i olika förvaltningar. Dessa aspekter av förvaltningstraditioner anser jag är lämpliga att undersöka då traditioner inte bara skapas genom lagar och förordningar, utan också kan skilja sig i olika förvaltningar på grund av mjukare regler, vilket kan undersökas genom att titta på just god förvaltning som innehåller båda dessa aspekter. Viseringskodexen används här som en slags brygga mellan det teoretiska begreppet god förvaltning och hur god förvaltning praktiseras. Förordningen för även med sig förväntningar på att implementerande nationella myndigheter ska följa även andra av EU:s regelverk för god förvaltning, vilket möjliggör jämförelser med flera av EU:s regelverk och inte bara Viseringskodexen. Detta öppnade för att fler regelverk som är mer specifikt inriktade mot bara god förvaltning kunde undersökas. I samband med intervjuerna används Viseringskodexen också för att konkretisera

begreppet god förvaltning, för att diskussionen ska bli mer verklighetsförankrad och ge de intervjuade något att relatera till. Hur jag försöker koppla samman Viseringskodexen med den teoretiska förklaringsmodellen diskuterar jag vidare i kapitel 3.6.

Anledningen till att jag ville intervjua just domstolssekreterare och föredragande är för att deras arbetsuppgifter är nära sammankopplade med handlägningsprocessen. Jag önskade också få intervjua någon i administrationen som varit med i införandet av viseringskodexen, eller den som haft de första kontakterna med antingen Sveriges regering eller någon EU-tjänsteman angående införandet. Dessvärre fick jag ingen respons angående detta från den administrativa fiskalen som bokade intervjuerna, och när jag under intervjuerna förstod att det var lagmannen som samtliga av de intervjuade fått information från kände jag att det var för sent att själv kontakta henne för att genomföra en intervju och låta henne läsa igenom intervjuanalysen före inlämning. De föredragande den administrativa fiskalen bokade åt mig visade sig dock vara de första personerna att börja arbeta med dessa ärenden varför de kunde berätta till en del om hur styrningen sett ut. Dock hade det för styrningsaspektens skull varit intressant att fått höra ännu mer om hur förvaltningsrättens chef själv upplevt styrningen.

När det gäller genomförandet av intervjuerna finns det vissa etiska aspekter jag tagit hänsyn till, både för de intervjuades skull men också för att studiens källor skulle bli mer tillförlitliga. Min uppfattning är att den administrativa fiskalen försökte få tag på frivilliga personer som kunde tänka sig att bli intervjuade, och innan intervjun startade upplyste jag om att intervjun var frivillig, att de intervjuade hade möjlighet att avbryta intervjun när som helst och att de också alltid hade möjligheten att inte svara på enskilda frågor. Jag upplyste också om att de intervjuade endast skulle förekomma i studien med sin titel. Föredragande 1 och 2, och Domstolssekreterare 3 ville inte bli inspelade, vilket jag givetvis respekterade då jag ville utföra intervjuerna så att de intervjuade kände sig så bekväma som möjligt. Detta ger dock en begränsning till studien, då de nedtecknade svaren kan förvanskas av mina minnen utan att jag är medveten om det. Jag valde därför att genomföra analysen av intervjuerna direkt efter att de genomförts, för att minimera risken så mycket som möjligt. Jag använder dock inga citat från dessa intervjuer, eftersom jag inte har möjlighet att kontrollera eller redovisa att det var precis så den intervjuade uttryckte sig. De intervjuade fick också på förhand veta att de skulle erbjudas möjlighet att läsa igenom resultaten innan färdigställandet, då min förhoppning var att detta skulle göra att de intervjuade kunde känna sig mer bekväma och således också kunna tala mer fritt. Sammantaget anser jag att detta gör att genomförandet inte bara är lämpat för mitt syfte, utan också genomfört intervjuerna på ett etiskt och respektfullt sätt.

3. Teori och utveckling av förklaringsmodell

Kapitlet inleds med teorin om förvaltningstraditioner och hur dessa kan påverka när politik fastlagd av andra beslutsfattare än de nationella ska genomföras. Efter detta lyfts två aspekter av förvaltningstraditioner som kan påverka implementeringen av EU-rättsliga ärenden, som viseringskodexen. Dessa aspekter är styrningsinstrument samt olika syn på god förvaltning, varför det behövs, vad det är och hur det kan upprätthållas. Dessa teorier och den tidigare forskningen mynnar sedan ut i en förklaringsmodell med idealtyper för olika förvaltningstraditioner. Med hjälp av denna preciseras sedan frågor till de empiriska syftena.

3.1 Förvaltningstradition och goodness of fit

3.1.1 Förvaltningstradition

Att de nationella förhållanden som råder kan påverka utfallet då EU-policy ska implementeras konstaterar Christoph Knill i *The Europeanisation of national administration*.¹⁶ Han förklarar detta i termer av historisk institutionalism då de institutioner en myndighet omgärdas av ger en, till många delar omedveten, arbetsstruktur som kan vara svårföränderlig.¹⁷ Även Maycraft Kall anser det finnas en relation mellan den nuvarande arbetsstruktur myndigheter utgår ifrån och det historiska och institutionella arvet, vilken kallas stigbundenhet. Detta skapar den förvaltningstradition myndigheter har. Maycraft Kall är dock noga med att påpeka att det inte bara är historisk insitutionalism och förvaltningstradition som påverkar hur implementeringen blir, utan hon beskriver förvaltningstradition som ett slags glasögon eller filter igenom vilket alla nya reformer övervägs och tolkas. Hon beskriver det vidare som en mekanism som skapar ett yttre ramverk, men som inte är fullständigt deterministiskt. De flesta reformer och policies kommer visserligen att anpassas till förvaltningstraditionen men förändring är ändå möjlig.¹⁸

Förvaltningstradition och stigbundenhet styr dock inte bara hur tjänstemännen arbetar, utan även de som stiftar lagarna.¹⁹ Nationellt innebär detta troligtvis inga större problem, men i EU kan det innebära att de som stiftar lagarna inte påverkas av samma förvaltningstradition som de nationella tjänstemän som ska implementera EU-lagen. I synnerhet inte som förvaltningen är ett väldigt nationellt domän²⁰ och således kan det finnas olika förvaltningstraditioner i de olika EU-länderna. Detta skulle då kunna öka svårigheterna för EU att implementera sin syn på god förvaltning. Maycraft Kall konstaterar också att olika förvaltningstraditioner kan leda

¹⁶ Knill 2001, s. 10

¹⁷ Ibid., s. 21ff

¹⁸ Maycraft Kall 2010, s. 32

¹⁹ Ibid., s. 357

²⁰ Knill 2001, s.1

till att olika sorters styrningsinstrument används²¹, varför ytterligare ”krockar” skulle kunna uppstå vid implementering om skillnaden mellan EU:s styrningsstrategier är alltför stor mot de oftast använda styrningsstrategierna på nationell nivå, vilket beskrivs vidare nedan.

3.1.2 “Goodness of fit”

Förvaltningstraditionen, spelar alltså roll för hur implementeringen kommer att lyckas. Oftast så är det detta något statiska och trögörliga tillstånd som råder inom en förvaltning, men den kan utsättas för yttre tryck som kan leda till förändringar av förvaltningstraditioner. För EU gäller specifikt att när dess policies och lagar ska implementeras på nationell nivå påverkas implementeringen av hur väl den nationella strategin överensstämmer eller passar ihop med den som EU vill ska implementeras. Detta kallas goodness of fit.²² Även Bache förklarar att den förändring EU kan åstadkomma med sina policies beror på hur lik eller olik den inhemska förvaltningsstrukturen är EU:s eller vilken ”fit” respektive ”misfit” den har med EU.²³ Hur lätt eller svårt det är för en nationell myndighet att implementera en viss EU-policy handlar alltså om likheter med det egna systemet. Om EU:s krav ligger i linje med de egna existerande strukturerna blir anpassningstrycket lågt och myndigheten behöver nästan bara *absorbera* eller *införliva* policyn såsom den är. Om kraven fortfarande ligger inom ramarna för den nationella strukturen, men kanske inte helt i linje med dem, blir förändringstrycket moderat, och strukturen *anpassas* utan att den huvudsakliga inriktningen förändras. Slutligen kan EU:s krav också gå utanför den nationella förvaltningstraditionen, då policyn för att kunna införlivas kan kräva en så kallad *omvandling* på grund av ett högt anpassningstryck.²⁴

3.2 Styrningsinstrument

Tjänstemännen som genomför politiken har ofta en handlingsfrihet i hur de ska utföra sitt arbete. När en lag som Viseringskodexen ska tillämpas av en nationell myndighet, innebär det också att domstolen ska rätta sig efter EU:s principer för god förvaltning. Som tidigare nämnt är dessa principer många gånger generella och icke-kodifierade. Detta kombinerat med den handlingsfrihet tjänstemän ofta har kan göra det svårt för politikerna att styra tjänstemännen och få dem att arbeta enligt de politikernas intentioner med lagen.²⁵ Vilken styrningsstrategi som används är något som starkt påverkar hur politikens genomförande lyckas.

²¹ Maycraft Kall 2010, s. 224f

²² Knill 2001, s. 4f

²³ Bache 2008, s. 160

²⁴ Knill 2001, s. 47

²⁵ Sannerstedt 2008, s. 22

Forskningen har kategoriserat styrningsinstrument i kategorierna *Piskor*, *Morötter* och *Predikningar*. Piskor skulle då motsvara *regleringar* i form av bindande regler och lagar och är alltså *hård styrning*. Morötter är de *incitament* myndigheter har att följa och är en form av *mellanstyrning*. Slutligen är predikningar mer generell *information* som ges till myndigheten för att påverka efterlevnaden, och kallas för *mjuk styrning*. Maycraft Kall introducerar dock en modifierad modell av denna syn på styrningsinstrument, där hon menar att alla tre kan innehålla inslag av både hård och mjuk styrning. Min svenska bearbetning ser ut som följer:

Instrumenttyp	Hård styrning	Mjuk styrning
Regelverk (piskor)	<ul style="list-style-type: none"> • Lagstiftning med hög grad av detaljer och förpliktelser. • Bindande riktlinjer och direktiv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ramlagstiftning med låg grad av detaljer och förpliktelser. • Oprecisa riktlinjer.
Incitament (morötter)	<ul style="list-style-type: none"> • Negativa incitament baserat på hot och foglighet. • Finansiella straff och sanktioner 	<ul style="list-style-type: none"> • Incitament i form av bidrag och subventioner med få förbehåll.
Information (predikningar)	<ul style="list-style-type: none"> • Frivillig information i teorin men presenterad med hot och villkor. • ”Naming and shaming” 	<ul style="list-style-type: none"> • Allmän information. • Milda övertalningsformer baserat på lärandestrategier.

Figur 2. Min översättning av modell för styrningsinstrument, Maycraft Kall 2010, s. 349

Regelverk kan alltså fungera både som ett hårt och ett mjukt styrningsinstrument, på grund av att generella regler och/eller icke-bindande sådana kan ses som mjuk styrning. På samma sätt kan incitament finnas som både hårt och mjukt styrningsinstrument där hård styrning kan röra sig om att ”tvinga” en myndighet att följa instruktionerna med hot om exempelvis finansiella sanktioner. På den ”mjuka sidan” finner vi istället bidrag som tillfaller myndigheten vid implementering utan några direkta förbehåll. Slutligen kan även informationsstyrningen vara både hård och mjuk. Hård genom att politiker kan använda sig av exempelvis ”naming- and shaming-”metoder om myndigheter inte arbetar som önskat och mjuk genom att politiker söker använda sig av upplysnings- och lärandemetoder.²⁶

Det som för denna studie framförallt är intressant med Maycraft Kalls modell är distinktionen hon gör mellan regelverks mjuka och hårda styrning. Detta för att det material som kommer att undersökas i studien innehåller principer för god förvaltning som regleras av olika regelverk, vilket gör det intressant att undersöka om det finns någon skillnad i tillämpningen av principerna. Även informationen kommer att undersökas, medan de mer ekonomiska incitamenten inte undersöks närmare.

²⁶ Maycraft Kall 2010, s. 348f

3.3 God förvaltning

3.3.1 Varför god förvaltning?

I alltmer specialiserade och moderniserade samhällen blir folkvalda politikernas möjligheter att detaljstyra allt mindre samtidigt som den offentliga förvaltningen vilken är satt att verkställa politikernas beslut får allt fler områden att arbeta med. På grund av detta är det ofta upp till förvaltningens tjänstemän att arbeta fram det precisa regelverket, utefter politikernas mer generella målsättningar. Detta innebär att förvaltningen således inte bara verkställer de folkvaldas politik, utan faktiskt också är med och utformar den på grund av den handlingsfrihet förvaltningen försetts med. Då förvaltningen, till skillnad från politikerna, inte kan luta sig tillbaka på att de är just folkvalda, måste de finna andra sätt för att få legitimitet och för att medborgarna ska känna tillit till förvaltningen.²⁷ Utifrån detta går det att konstatera att förvaltningen behöver skapa legitimitet utifrån andra grunder än att den är folkvald. Ponce beskriver hur principer för god förvaltning kan bidra till att uppnå legitimitet genom att de guidar myndigheten i hur den ska hantera den tidigare nämnda handlingsfriheten den utrustats med, till skillnad från de lagstadgade regler som framförallt fokuserar på hur förvaltningen inte får hantera handlingsfriheten.²⁸ Vidare konstaterar Marcusson att principerna för god förvaltning kan ses som sådana värden som idealt ska genomsyra förvaltningen både under process och beslutsfattande för att den ska vara legitim, detta för att alla medborgare drabbas, direkt eller indirekt, om gemensamma resurser går till en förvaltning som inte fungerar väl.²⁹

Fortsakis konstaterar dock att ett paradigmskifte skett inom synen på hur en förvaltning kan skapa legitimitet. Tidigare har fokus främst legat på att förvaltningen blir legitim genom de beslut de tar, medan fokus på senare år främst varit riktat mot hur processerna under handläggningen av ett förvaltningsärendes gång kan skapa legitimitet åt förvaltningen.³⁰ Att det är viktigt att fokusera legitimitetsdiskussionen på just processerna visar även Rothsteins diskussion kring *mjukvara* och *hårdvara*, där den så kallade mjukvaran är generella principer, och/eller icke-kodifierade regler, medan hårdvaran är kodifierade lagar. Han menar att hårdvara ofta är sammankopplat med beslutet och mjukvara med processerna, men att även det som sker i processerna sedan påverkar det slutliga beslutet, varför det alltså är viktigt att studera processer i allmänhet och riktlinjer som inte är lagstadgade i synnerhet.³¹ Även Haus

²⁷ Rothstein 2008a, s. 71

²⁸ Ponce 2005, s. 554

²⁹ Marcusson 2006, s. 19

³⁰ Fortsakis 2005, s. 217

³¹ Rothstein 2008b, s. 310

och Heinelt uppmärksammar vikten av att också processerna i ett system måste vara legitima, och att det inte endast finns mekanismer för deltagande och effektivitet. Detta för att deltagandemekanismer främst ger så kallad *inflödeslegitimitet* och effektivitetsmekanismer främst ger *utflödeslegitimitet*. I ett demokratiskt system krävs också så kallad *genomflödeslegitimitet*, vilket alltså innebär att även det som sker mellan inflödet och utflödet måste vara legitimt och mellan inflöde och utflöde finns just själva processerna.³²

Trots paradigmskiftet och vikten av att fokusera på processerna har god förvaltning av vissa fortsatt att beskrivas på många olika sätt av olika sorters skolor där både principer för process och utfall föreslagits, utan att någon egentlig klar definition har utkristalliserats. Marcusson fastslår att begreppet således å ena sidan är traditionsmättat, men å andra sidan svårt att beskriva. Detta har gjort att vissa försökt definiera god förvaltning utifrån dess motsats, dålig förvaltning, eller med dess engelska term *maladministration*.³³ Även Ponce gör en definition av *maladministration* och tar exempelvis upp försumlighet, ouppmärksamhet och nedvärdering som värden som kan genomsyra en icke-fungerande myndighet. Hon påpekar dock att *maladministrations*begreppets fokus är på fel i processer snarare än felaktiga beslut, varför det kan anses vara processerna som ska stå i fokus för principer om god förvaltning.³⁴

Sammanfattningsvis visar detta att myndigheter kan följa principer för god förvaltning för att åstadkomma legitimitet för de beslut de tar. Tydligt är dock att för att skapa legitimitet för besluten så räcker det inte att fokusera på utfallet, utan processerna runt omkring måste också genomsyras av principer för god förvaltning. I nästa del följer därför en redogörelse för vad god förvaltning kan innebära i mer precisa termer, med fokus på just processen.

3.3.2 Vad är god förvaltning?

Många teoretiker har lyft fram många olika principer för god förvaltning, varför Fortsakis beskrivit begreppet som en paraplyterm som samlar många olika principer och regler. Principerna i denna paraplyterm går dock att dela in i kategorier, exempelvis genom att se de olika nivåer principerna befinner sig på.³⁵ Det går att skönja en skillnad mellan principer för god förvaltning på utfallsnivå och processnivå. De Leeuw samt Marcusson har sammanställt de principer som av forskare brukar ses som krav för att uppnå god förvaltning och definierat dem i fyra respektive tre relativt uttömmande kategorier som principerna kan delas in i. Bland

³² Bäck, Larsson & Ó Erlingsson 2011, s. 26f

³³ Marcusson 2006, s. 17f

³⁴ Ponce 2005, s. 555f

³⁵ Marcusson 2006, s. 18

dessa kategorier är det tydligt vilka principer som kan kopplas ihop med själva processen och på så sätt också kan kopplas till den tidigare nämnda genomflödeslegitimiteten. De Leeuw har funnit kategorierna *Principer för mänskliga rättigheter (nya och traditionella)*, *Materiella principer*, *Formella principer* samt *Principer för förvaltningens goda funktion*,³⁶ medan Marcusson å sin sida identifierar tre grupper; *Systemkrav*, *Förfarandekrav* och *Rättsskydd för enskild*. Marcussons andra kategori, *Förfarandekrav*, delar hon sedan in i tre underkategorier vilka är *Bemötande av allmänheten*, *Förfarandet vid ärendehandläggning som rör enskild part*³⁷ samt *principer för beslutsfattandet*.³⁸ Bland dessa så är det De Leeuws kategori för *Förvaltningens goda funktion* samt två av Marcussons kategorier under *Förfarandekrav*, *Bemötande av allmänheten* samt *Handläggningsförfarandet*, som kan kopplas samman med själva processen, varför det är principerna i dessa kategorier som kommer att behandlas i studiens fortsatta delar. Författarnas egna kategorier kommer dock inte att användas, detta för att de har många principer som tangerar varandra eller snarlika, utan istället har jag utvecklat tre nya kategorier utifrån dessa författares principer, vilka är *Service gentemot enskild*, *Service gentemot allmänheten* samt *Legala principer för enskild*.

Inom kategorin *Service gentemot enskild* återfinns principer som handlar om vilken servicenivå som ska ges till den enskilde som har ett ärende hos en myndighet för att en god förvaltningskultur ska råda. Att *utge mottagandebevis för insända handlingar*, *utge information om förfarandet*, *utreda i tid*, *meddela när beslut tagits och hur man överklagar*, *samarbeta med samt hänvisa till aktuella myndigheter* och *svara på det språk den enskilde skickat in handlingar på* är de principer som faller under denna kategori. De principer som är samlade i kategorin *Service gentemot allmänheten* är skyldigheter att *utge tillgänglig information och service utan kostnad*, *offentliggöra beslut* samt *bemöta personer artigt och värdigt*. Dessa principer för god förvaltning hänger alltså mer samman med den generella servicenivå som ska ges till personer som inte har något ärende hos en myndighet, men vänder sig till myndigheten för information. De Legala principerna för enskild behandlar de principer som är mer knutna till det rättsliga området. Dessa principer är *rätten att bli hörd muntligt eller skriftligt (kommunikationsprincipen)*, *möjligheten till viss rättshjälp, såsom att ha biträde eller ombud och få råd*, *partsinsynsprincipen*, samt *utredningsskyldigheten*.³⁹

³⁶ De Leeuw 2011, s. 354f

³⁷ Försättningsvis: Handläggningsförfarandet

³⁸ Marcusson 2006, s. 19ff

³⁹ Marcusson 2006, s. 22f, samt De Leeuw 2011, s. 354f

Dessa tre kategorier är det som kommer att ligga till grund för den fortsatta undersökningen, genom att användas tillsammans med styrningsinstrument som en aspekt av förvaltningstradition i förklaringsmodellen. Något som också kommer att undersökas är hur olika förvaltningar valt att upprätthålla dessa principer, vilket redogörs för i nästa stycke.

3.3.3 Hur ska principer för god förvaltning upprätthållas?

Den status god förvaltning har i olika länders rätts- och normsystem och hur principerna ska upprätthållas varierar mycket.⁴⁰ Det som framförallt skiljer i synen på vad god förvaltning är och vilka principer som ska lagstadgas och inte är huruvida god förvaltning är en negativ eller positiv rättighet. Fortsakis förklarar att god förvaltning som negativ rättighet är *skyddet* från övertramp från myndigheter, medan god förvaltning som positiv rättighet också innebär att myndigheter aktivt handlar för att ge enskilda deras *rätt* till god förvaltning.⁴¹ Marcusson uttrycker sig i liknande termer och menar att god förvaltning i negativ mening handlar om ett skydd mot en stark stat genom *frihet från statsingripanden*, medan den positiva också innebär ett skydd för den enskildes rättigheter i samhället genom *rätt till goda levnadsförhållanden*.⁴² Reichels sätt att se på god förvaltning är snarlikt ovan nämnda, och hon menar att det i ett flertal statsförvaltningar främst ses som en *instruktion till myndigheter* kring hur dessa ska handlägga ärenden. I andra ses det dock snarare som en *individuell rättighet enskilda kan åberopa* gentemot förvaltningen om de anser att exempelvis handläggningsfel föreligger.⁴³ Även här finns den aktivitetsnivåskillnad som återfinns i synen på god förvaltning som en negativ eller positiv rättighet, då det skulle kunna ses som mer passivt att en myndighet endast följer principerna för god förvaltning, medan en enskilds möjlighet att kunna åberopa dessa rättigheter kräver betydligt mer aktivt handlande. Dels från den enskilde själv, men också från myndigheter som då har att utreda om något fel enligt principerna för god förvaltning begåtts.

Lars Karlsson förklarar att dessa två olika synsätt hänger samman med vilken syn som råder i ett visst rättssystem på medborgarskapet i stort. Synen på medborgarskapet kan vara antingen *konfliktorienterad* eller *harmoniorienterad*. En konfliktorienterad syn grundas på tanken att det finns en intressekonflikt mellan staten/kollektivet och individen, och individen måste därför fungera som *rättighetsbärare*. På det sättet kommer ansvarsutkrävandet, och således också legitimiteten, nedifrån genom att individen själv utkräver sina rättigheter. I det harmoniorienterade perspektivet anses det å andra sidan finnas en intressegemenskap mellan

⁴⁰ Reichel 2006, s. 333

⁴¹ Fortsakis 2005, s. 208

⁴² Marcusson 2006, s. 27

⁴³ Reichel 2006, s. 258

staten/kollektivet och individen, där individen förväntas *agera utifrån ett allmänintresse*. Konflikter tonas ned, vilket gör att rättigheter får en mer undanskymd roll. Istället kommer ansvarsutkrävandet och legitimiteten uppifrån och mer indirekt, genom att myndigheter ser till det gemensamma bästa och på så ska alla medborgare ges ett visst skydd, utan att de kan åberopa individuella rättigheter.⁴⁴

Sammanfattningsvis går det här att konstatera att synen på principerna för god förvaltning som en positiv rättighet hänger samman med ett konfliktorienterat perspektiv på medborgarskapet, där var och en har rätt att utkräva sina individuella rättigheter. Synen på principerna för god förvaltning som negativ rättighet å andra sidan, hänger närmre samman med en harmoniorienterad syn på medborgarskapet, där individen snarare får ha tillit till att myndigheter agerar riktigt då de ska agera utifrån allmänintresset. Principerna ska då fungera som en instruktion till myndigheterna över hur de ska sköta handläggning av ärenden för att det gemensamma bästa ska uppnås.

3.4 Teorisammanfattning och förklaringsmodell

Ur ovanstående teoretiska utgångspunkter går det att utläsa att traditioner inom förvaltningen kan påverka implementeringen av exempelvis EU-lag, genom att likhet med EU:s system leder till en hög goodness of fit och olikhet med EU leder till låg goodness of fit (eller hög ”misfit”). De förvaltningar som har hög ”misfit” med EU kan ha svårare att implementera policies såsom EU tänkt och tvärtom. När det gäller själva implementeringen av politiken kan de folkvalda välja mellan antingen så kallad mjuk eller hård styrning. Mjuk styrning handlar om informella regler, oprecisa riktlinjer, ekonomiska bidrag och information med lärandesyfte, medan hård styrning handlar om detaljerade regler och/eller formella, bindande lagar, hot om ekonomiska sanktioner och negativ information genom exempelvis ”naming and shaming”. Dessa styrningsinstrument är en aspekt av förvaltningstradition, liksom principerna för och upprätthållandet av god förvaltning. Det finns ett antal principer som främst hänger samman med processerna, eller den så kallade genomflödeslegitimiteten, som är de som främst kommer att studeras här. Synen på hur dessa ska upprätthållas skiljer sig dock åt mellan olika förvaltningar, och principerna kan antingen ses som något som kan åberopas individuellt eller som en instruktion till myndigheter. Detta kan benämnas positiv respektive negativ rättighet, vilket i sin tur hänger ihop med huruvida det är en konflikt- respektive harmoniorienterad syn på medborgarskapet som råder.

⁴⁴ Karlsson 2003, s. 64f

Jag anser att den teoretiska genomgången visar att det, allt annat lika, finns anledning att tro att förvaltningstraditioner kan påverka hur en EU-förordning som Viseringskodexen genomförs, där de förvaltningar som liknar EU har en större sannolikhet att genomföra politiken som det var tänkt. Det är i ljuset av detta jag utformar den förklaringsmodell som kommer att ligga till grund för den empiriska analysen. Förklaringsmodellen kommer att bestå av idealtyper över förvaltningar, där synen på medborgarskap och synen på styrning inom de olika förvaltningarna fungerar som de dimensioner utefter vilka förvaltningar kan placera sig. Vad det gäller synen på styrning och synen på medborgarskap kan det också vara så att det finns ett samspel mellan de aspekterna och vilka principer för god förvaltning som är mest tongivande beroende på vilken styrning och vilken medborgarskapsyn som är vanligast. Utifrån den forskning som finns kommer jag att söka placera in de principer för god förvaltning jag valt ut, dock är forskningen jag funnit inte heltäckande, varför vissa egna utplaceringar måste göras för att modellen ska kunna bli ett mer fullständigt analysverktyg.

Reichel slår fast att de principer som berör serviceaspekter i de flesta förvaltningar fungerat mer som instruktioner till myndigheterna, snarare än individuellt utkrävbara rättigheter.⁴⁵ Vidare redogör hon för att principer som i denna studie kategoriserats som Legala principer för enskild verkat som mer individuellt utkrävbara rättigheter.⁴⁶ Då synen på hur principer för god förvaltning kan upprätthållas tidigare kopplats samman med synen på medborgarskap innebär detta att de som kallas Legala principer betonas främst i de system som har en mer konfliktorienterad syn på medborgarskap, medan serviceprinciper snarare hänger samman med en harmoniorienterad syn. Reichel betonar dock att några av de serviceprinciper som är riktade mer mot den enskilde kan gälla som individuellt utkrävbara rättigheter också.⁴⁷ Hon specificerar inte dessa principer men jag väljer här att placera information om förfarandet samt information om beslut och hur man överklagar som de principer som kan fungera som individuellt utkrävbara rättigheter och således kopplas till en mer konfliktorienterad syn på medborgarskapet. Detta för att de av Fortsakis nämns tillsammans med tre legala principer (kommunikationsprincipen, utredningsskyldigheten samt partsinsynsprincipen) som principer som ofta är lagstadgade.⁴⁸ Att han anser att dessa hänger samman när det gäller styrningsdimensionen, kan indikera att dessa kan hänga samman även när det gäller medborgarskapsdimensionen, varför dessa principer skulle kunna utgöra en

⁴⁵ Reichel 2006, s. 261

⁴⁶ Ibid., s. 273ff

⁴⁷ Ibid., s. 280

⁴⁸ Fortsakis 2005, s. 208ff

förvaltningsidealtyp med hård syn på styrning, och en konfliktorienterad syn på medborgarskap. Den fjärde legala principen, Möjligheten till rättshjälp nämns inte, varför det skulle kunna vara så att den inte ses som lika högt kodifierat och då kan vara implementerad med mjukare styrningsinstrument. Som tidigare nämnt har dock Reichel identifierat de legala principerna som de principer som verkat mer som individuellt utkrävbara rättigheter för enskilda, varför det går att anta att denna princip kan placeras in i idealtypen för mjuk syn på styrning men en konfliktorienterad syn på medborgarskap.

Hur de kvarvarande serviceprinciperna, vilka Reichel alltså förklarat främst setts som instruktioner till myndigheterna och således är kopplade till en harmoniorienterad syn på medborgarskapet, ska fördelas när det gäller syn på styrning har inte varit lika enkelt att finna med litteraturens hjälp. Då min studie är av teoriutvecklande karaktär är det dock inte helt märkligt att vägledning varit svår att finna. För att förklaringsmodellen ska fungera som analysinstrument och kunna användas i den fortsatta studien väljer jag därför här att själv placera in övriga principer, vilket sammantaget med mitt tidigare resonemang resulterar i följande förklaringsmodell:

Syn på styrning

		Hård	Mjuk
<i>Syn på medborgarskap</i>	Konfliktorienterat	<u>Hård konflikttradition</u> <i>Kommunikationsprincipen, utredningsskyldigheten & partsinsynsprincipen. Information om förfarandet & information om beslut och överklagande.</i>	<u>Mjuk konflikttradition</u> <i>Möjlighet till viss rättshjälp</i>
	Harmoniorienterat	<u>Hård harmonitradition</u> <i>Samarbeta och hänvisa till rätt myndighet, utreda i tid. Bemöta personer artig och korrekt.</i>	<u>Mjuk harmonitradition</u> <i>Utge mottagandebevis, svara på enskilda språk. Utge information och service gratis, offentliggöra beslut.</i>

Figur 3. Förklaringsmodell med idealtyper för förvaltningstraditioner.

Förhoppningen är att denna modell, genom att visa vilken idealtyp olika förvaltningar ligger närmast, kan visa vilken goodness of fit förvaltningar har med varandra. Om exempelvis ett EU-land har en förvaltningstradition som överensstämmer med EU:s syn på styrning, medborgarskap samt vilka principer för god förvaltning som är viktiga så kan det bidra till att förklara lyckad implementering och vice versa.

3.5 Preciserade frågeställningar

Som nämndes i kapitel 1.3 finns ett antal frågor som behöver besvaras för att uppnå studiens syften. Vad det gäller appliceringen av modellen på Sverige respektive EU ställs följande frågor till materialet för att finna vilken idealtyp förvaltningarna ligger närmast. Svar på de två första frågorna krävs för att kunna besvara den sista, som är en del av studiens huvudsyfte:

- Vilka inslag av mjuk respektive hård styrning har använts för att implementera principer om god förvaltning?
- Vilken syn på medborgarskap råder i Sverige respektive EU inom ramen för principerna om god förvaltning?
- Vilken goodness of fit har Sverige och EU?

Frågorna undersöks och besvaras i kapitel 4, och i kapitel 5 följer sedan intervjuresultaten, där tre teman utarbetats med hjälp av förklaringsmodellen och fungerar vägledande. Dessa tre teman diskuteras djupare i kapitel 3.6. I kapitel 6 sammankopplas sedan resultaten från kapitel 4 och 5 för att fortsätta besvara huvudsyftet, vilket var att undersöka vilken goodness of fit olika förvaltningar har med varandra. För att undersöka detta använder jag följande frågor:

- Vilken idealtyp passar de intervjuades upplevelser av god förvaltning bäst in i?
- Vilken goodness of fit har de intervjuades idealtyp med Sveriges respektive EU:s?

3.6 Intervjuteman

De tre teman som intervjuerna struktureras kring och analyseras utifrån är *vilka styrningsinstrument tjänstemännen kommit i kontakt med* (vid just implementeringen av EU:s viseringskodex med fokus på principerna för god förvaltning), *vilka principer för god förvaltning de själva anser sig arbeta efter* samt *hur de anser att dessa principer bör upprätthållas*. Dessa tre teman har resulterat i följande analyschema, vilket intervjuerna sedan kommer filtreras genom för att kunna redovisas på ett mer överskådligt sätt.

Det första temat som berör styrningsinstrument har viseringskodexmålen som utgångspunkt, med frågor som berör själva införandet av målen och hur genomförandet upplevs. Även frågor om vad tjänstemännen fått för information och har för kunskap om EU:s och Sveriges mer ”mjuka” arbete för god förvaltning kommer att ställas. Förhoppningen är att svaren på dessa frågor ska kunna visa om tjänstemännen upplevt att den mesta styrningen kommit mer från EU:s eller Sveriges sida, vilket i förlängningen är betydelsefullt för att kunna se om någon specifik förvaltningstradition varit dominerande redan i ett tidigt skede. Om det inte är

tydligt uttryckt vem som varit den styrande kraften på övergripande nivå kan förhoppningsvis ett antal styrningsinstrument tjänstemännen upplever att de kommit i kontakt med vid de här målens införande nämnas, för att i analysen sedan se om det går att placera in tjänstemännens upplevelser i dimensionerna för hård eller mjuk styrning i förklaringsmodellen.

Studiens andra tema innehåller frågor om principerna för god förvaltning, liksom frågor om hur de upplever att man arbetar med principer för god förvaltning på arbetsplatsen mer generellt. Här frågas även mer specifikt om själva genomförandet av viseringskodexmålen. Med dessa frågor är förhoppningen att kunna få fram de konkreta principer för god förvaltning som tjänstemännen arbetar efter, dels spontant då de berättar om handläggningen mer generellt, dels specifikt genom att de ges exempel på olika principer, för att i analysen sedan jämföra med vilka konkreta principer som framhålls av EU respektive Sverige. Frågorna ställs också för att se hur de teoretiskt definierade principerna upplevs av tjänstemän som arbetar med god förvaltning praktiskt, för att få fram deras åsikter om genomförbarheten.

Slutligen behandlar det sista temat frågor om hur principerna för god förvaltning bör upprätthållas. Det är återigen tjänstemännens egna åsikter som efterfrågas och svaren ska förhoppningsvis kunna visa vilken dimension av synen på medborgarskap de själva ligger närmast. På så sätt kan just dessa tjänstemäns upplevelser sedan jämföras med EU:s respektive Sveriges position i förklaringsmodellen.

4. Förvaltningstradition i EU och i Sverige

I detta kapitel kommer förklaringsmodellens dimensioner appliceras på Sverige och EU just när det kommer till vilka styrningsinstrument som använts för att implementera principer för god förvaltning, samt vilken medborgarskapssyn som tycks råda och hur det påverkar synen på hur principer för god förvaltning kan upprätthållas. Sedan dras slutsatser om vilken idealtyp de verkar ligga närmast och vilken goodness of fit Sverige och EU har med varandra.

4.1 God förvaltning i Sverige

4.1.1 Inslag av hård styrning i implementeringen av god förvaltning

Reichel konstaterar i sin avhandling att den svenska förvaltningsrätten på ett övergripande plan är kodifierad i hög grad, där Förvaltningslagen, FL, och Förvaltningsprocesslagen, FPL, är det som styr väldigt mycket av det som sker på förvaltningsmyndigheter i Sverige. Vad det gäller kategorin Legala principer för enskild framhåller Reichel en av kategorins fyra

principer som reglerad i svensk lag genom FL, vilken är *kommunikationsprincipen*.⁴⁹ Även Marcusson lyfter fram just denna princip som tydligt reglerad i svensk lag, men framhåller också *partsinynsprincipen* som tydligt reglerad i FL.⁵⁰ I §§4 och 9 FL regleras också *möjligheten till viss rättshjälp såsom att få råd respektive att ha ombud*. Om min svenska bearbetning av Maycraft Kalls modell för styrningsinstrument appliceras på dessa tre principer innebär detta att de i Sverige skulle anses tillhöra kategorin ”hård styrning” när det gäller regelverk, då det alltså rör sig om detaljerad och bindande lagstiftning.

De sex principerna för god förvaltning som faller under kategorin Service för enskild, anses av Marcusson återfinnas mer eller mindre i svensk lagstiftning på förvaltningsområdet. Vid en genomgång av förvaltningslagarna återfinns dock endast fyra principer. Dessa är principerna för att *meddela part om beslut och ge information om hur man överklagar* i §22 FL, *samarbeta och hänvisa till aktuella myndigheter* i §§7 respektive 4 i FL, *utreda i tid* i §7 FL samt *informera om förfarandet* i §4 FL. Vad det gäller *principen att få svar på det språk den enskilde sänt in handlingar på* konstaterar dock Marcusson att regleringen inte är särskilt tydlig⁵¹ och lagstiftningens paragraf som bäst överensstämmer med denna princip kan i så fall vara §8 FL som säger att myndigheten bör använda tolk vid behov, om den enskilde inte kan svenska eller är tal- eller hörselskadad. Då denna paragraf endast säger att myndigheten *bör* anlita tolk, vilket inte är samma sak som att ha en lagstadgad rätt att få skriftligt svar på sitt eget språk anser jag inte att denna princip faller under kategorin ”hård styrning” när det gäller regelverk. Övriga tre nämnda principer kan dock sägas ha tydliga inslag av regelverk med hård styrning. Den sista principen i kategorin Service för enskild, *att få mottagandebevis för insända handlingar*, tycks inte regleras i svensk förvaltningslagstiftning.

Den sista kategorin med principer för god förvaltning, Service gentemot allmänheten, tycks dock innehålla färre inslag av hårda regelverksstyrningsinstrument än övriga kategorier. *Principen att utge tillgänglig information och service utan kostnad* är den enda som regleras i lag, närmare bestämt i 2 kap. §§1 och 12 i Tryckfrihetsförordningen och kan därför anses vara ett regelverk av sådan art att det passar under kategorin för hårda styrningsinstrument. I §21 FL är det visserligen lagstadgat att part i målet ska underrättas när beslut tagits, vilket dock inte är helt entydigt med principen att *myndigheten offentliggör beslutet* mer aktivt för allmänheten, varför denna princip inte kan sägas tillhöra kategorin hårda styrningsinstrument.

⁴⁹ Recihel 2006, s. 314

⁵⁰ Marcusson 2006, s. 23

⁵¹ Ibid., s. 23f

Huruvida någon styrning genom så kallad hård information förekommit är svårt att säga mer generellt, då sådan styrning troligen utförs mer mot specifika myndigheter exempelvis när det kommer till ”naming and shaming”, samt då de potentiella hot som kan uttryckas kanske inte uttalas så tydligt att utomstående har lätt att upptäcka dem.

4.1.2 Inslag av mjuk styrning i implementeringen av god förvaltning

När det kommer till principer för god förvaltning som sökt genomföras med hjälp av mer mjuk styrning återfinns först och främst *utredningsskyldigheten*, vilken både Marcusson och Reichel konstaterar finns i Förvaltningslagen, men inte särskilt tydligt uttryckt.⁵² Detta gör att principen visserligen kan anses reglerad, men i form av ett mjukt styrningsinstrument på grund av sin otydliga karaktär.

Av principerna för service gentemot allmänheten är några av dessa implementerade med mer mjuk styrning. I publikationen ”*Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*” framtagen av Krus förklaras att principen att *bemöta personer som vänder sig till myndigheter artig och värdigt* regleras i 1 kap §2 regeringsformen, vilken slår fast att all offentlig makt ska utövas med respekt för människans värdighet. Det konstateras dock att dessa regleringar inte är bindande, utan mer har karaktären av mål.⁵³ Detta gör att det som ligger till grund för implementeringen av denna princip är mjuka styrningsinstrument i form av icke-bindande regelverk. Som tidigare nämnt kan *principen för offentliggörande av beslut* inte klassificeras som en princip som implementerats med hjälp av hårda styrningsmetoder. I Krus ovan nämnda publikation framhålls vikten av att myndigheten själv ska vara aktiv och ta egna initiativ när det gäller information till allmänheten, bland annat när det gäller ärenden, för att motsvara kraven på serviceskyldighet som kan ställas på en myndighet.⁵⁴ Detta innebär att offentliggörandet av beslut för allmänheten snarare kan sägas tillhöra kategorin mjuk styrning, men inte utifrån regelverks-aspekten utan snarare informations-aspekten som bygger på att politik ska implementeras genom information och lärandestrategier. Detta för att Krus fått i uppgift av regeringen att genom dialog, erfarenhetsöverföring och tillhandahållande av informationsmaterial tydliggöra och utveckla ett så kallat offentligt etos, eller en god förvaltningskultur, inom statsförvaltningen. Ovan nämnda värdegrundspublikation är en del av det informationsmaterial tjänstemän på myndigheter kan utgå ifrån i sitt arbete.⁵⁵

⁵² Marcusson 2006, s. 23, Reichel 2006, s. 313

⁵³ Krus 2009, s. 19

⁵⁴ Ibid., s. 25

⁵⁵ Ibid., s. 2ff

4.1.3 Medborgarskapssyn inom ramen för principerna om god förvaltning

Som tidigare nämnt finns främst två olika synsätt att se på principerna för god förvaltning. Dessa är dels att de kan ses som individuellt utkrävbara rättigheter för individen själv så att denne kan tillvarata sina egna intressen, dels att de snarare kan ses som en instruktion för myndigheterna, så att dessa kan tillvarata den enskildes behov. Reichel konstaterar att i fallet Sverige har principerna för god förvaltning främst setts som en instruktion till myndigheterna, där myndigheterna har det största ansvaret att tillgodose individen dennes rättigheter, snarare än individen själv. Sitt resonemang baserar hon främst på att Sverige har ett regelverk som slår fast en hög servicenivå där myndigheterna ges ett stort ansvar för den enskilde.⁵⁶ Karlsson för ett liknande resonemang om Sverige men lyfter det till en något mer generell nivå. Han menar att ett så kallat harmoniorienterat perspektiv på medborgarskapet är den dominerande synen i Sverige, vilket innebär att de individuellt utkrävbara rättigheterna tonas ned. Detta för att det finns en grundläggande tanke om att det offentliga intressen sammanfaller i hög grad med medborgarens intressen, en tanke som går igen i de svenska institutionerna.⁵⁷

4.1.4 Slutsats: Sveriges förvaltningstradition

Som nämndes i inledningen är många principer för god förvaltning högt kodifierade i Sverige, vilket visas vid en genomgång av de hårda styrningsinstrumenten vid implementeringen av principer för god förvaltning. Alla de principer som återfinns i idealtypen *Hård konflikttradition* återfinns i svensk lagstiftning, men enligt svensk förvaltningstradition har dessa inte setts som individuellt utkrävbara rättigheter, varför Sverige bara delvis passar in i denna idealtyp. Vad det gäller rättshjälpsprincipen återfinns denna i *Mjuk konflikttradition*, något som dock inte heller stämmer helt på Sverige, då denna princip verkar kunna räknas till de så kallade hårda regelverken i Sverige, och troligen inte heller ses som en individuellt utkrävbar rättighet – då synsättet generellt varit att tolka principerna som instruktioner. *Hård harmoni-* respektive *mjuk harmonitradition* borde då vara de idealtyper Sverige ligger närmast, då det finns en harmoniorienterad syn på medborgarskapet. Principen för att bemöta personer korrekt och värdigt och principen för att utge information och service gratis har dock i förklaringsmodellen angetts vara implementerade med hård respektive mjuk styrning, något som i Sverige tycks vara tvärtom, och eftersom principerna att utge mottagandebevis och svara på enskilds språk inte verkar finnas till fullo i svensk förvaltningstradition anser jag därför att följande bild bäst illustrerar vilken idealtyp Sverige ligger närmast:

⁵⁶ Reichel 2006, s. 334

⁵⁷ Karlsson 2003, s. 267ff

Syn på styrning

	Hård	Mjuk
<i>Syn på medborgarskap</i>	Konfliktorienterat <u>Hård konflikttradition</u> <i>Kommunikationsprincipen, utredningsskyldigheten & partsinsynsprincipen. Information om förfarandet & information om beslut och överklagande.</i>	<u>Mjuk konflikttradition</u> <i>Möjlighet till viss rättshjälp</i>
	Harmoniorienterat <u>Hård harmonitradition</u> <i>Samarbeta och hänvisa till rätt myndighet, utreda i tid. Bemöta personer artigt och korrekt.</i>	<u>Mjuk harmonitradition</u> <i>Utge mottagandebevis, svara på enskilda språk. Utge information och service gratis, offentliggöra beslut.</i>

Figur 4. Svensk förvaltningstraditions placering i förklaringsmodellen.

4.2 God förvaltning i EU

4.2.1 Inslag av hård styrning i implementeringen av god förvaltning

I EU har fördragen den högsta rättsliga statusen bland de olika sorters rättsakterna. I Lissabonfördraget som började gälla 1:a december 2009 infogades en Stadga för de mänskliga rättigheterna, Stadgan, vilken är bindande för alla medlemsstater. I denna fastslås rätten till god förvaltning och de principer som lyfts fram i Stadgan kan på grund av dess bindande karaktär tillhöra kategorin för regelverk implementerade med hårda styrningsinstrument. Två av de principer som slås fast som rättigheter i Stadgan är *kommunikationsprincipen*, i avdelning 5, artikel 41, §2a, samt *partsinsynsprincipen*, i avdelning 5, artikel 41, §2c, som återfinns i denna studies kategori Legala principer för enskild.

När det gäller principer i kategorin Service gentemot enskild är det endast principen för att bli *bemött på det språk den enskilde sänt in handlingar på* som finns reglerad i Stadgan, i avdelning 5, artikel 41, §4. Detta innebär att denna princip implementeras med hårda styrningsinstrument, på grund av fördragets bindande och paragrafens tydliga karaktär. Slutligen kan även regleringarna i förordningen om Viseringskodexen sägas tillhöra regelverk som implementerats med hjälp av hårda styrningsinstrument. Detta för att en förordning är ett bindande regelverk som är direkt tillämpligt i alla medlemsstater. Viseringskodexen nämner dock bara en princip för god förvaltning som hänger samman med processerna, vilken är *principen för att bemöta personer artigt och värdigt* i kategorin för Service gentemot allmänheten. Denna regleras i Viseringskodexens 4:e avdelning, artikel 39, §§1 och 2.

Inte heller i EU verkar det enkelt att finna exempel på hård styrning när det gäller informations-dimensionen, vilket säkerligen även här har att göra med att detta styrningsinstrument inte riktas mot alla tillämpare på en övergripande och generell nivå, utan mer mot specifika myndigheter. Vid en jämförelse med Sveriges övriga inslag av hårda styrningsinstrument när det gäller regelverk blir det tydligt att EU har något färre inslag av detta, med endast fyra hårt reglerade principer i jämförelse mot Sveriges sju.

4.2.2 Inslag av mjuk styrning i implementeringen av god förvaltning

Som visat är de hårda styrningsinslagen i EU:s implementering av god förvaltning inte särskilt många, utan unionen tycks istället ha satsat mer på den mjuka styrningen. Ett exempel på denna mjuka styrning är Ombudsmannens kodex. Denna kodex är dock inte rättsligt bindande, men ombudsmannen har själv meddelat att han utgår ifrån detta dokument då han utreder administrativa missförhållanden, samt att kodexen bör fungera som ett arbetsredskap för myndigheter i unionen som tillämpar EU-rätt.⁵⁸ Kodexen är visserligen mycket detaljerad, vilket skulle kunna vara en indikation på att det snarare rör sig om ett hårt regelverk, men i praktiken har det visat sig att ingen av EU:s juridiska instanser hänvisat till kodexen i sina beslut och den tycks också haft mycket liten påverkan på domstolarnas praxis.⁵⁹ Detta gör att kodexen kan anses vara mer av ett mjukt regelverk.

Av de principer för god förvaltning som tas upp i denna studie är det endast en av dessa som inte nämns alls och ytterligare tre principer som inte överensstämmer helt med Ombudsmannens kodex. Att aktivt *offentliggöra beslut* för allmänheten anges inte som någon specifik princip i Ombudsmannens kodex, däremot fastslås att direkt berörda ska få information då beslut tagits.⁶⁰ Den andra principen i Ombudsmannens kodex som inte överensstämmer till fullo med denna studies definierade principer är *principen om att utge information och service utan kostnad*. I artikel 22 fastslås att allmänheten ska ges den information som efterfrågas (såvida informationen inte är sekretessbelagd), men det står ingenting om att detta ska vara gratis eller om myndigheter har rätt att ta betalt för vissa tjänster. Vad det gäller *partsinsynsprincipen* finns ingen specifik artikel om att den enskilde har rätt att få tillgång till de handlingar som berör honom eller henne, dock fastslår artikel 10 rätten till information om själva förfarandet. Den princip som inte finns med alls i Ombudsmannens kodex är *utredningsskyldigheten*.

⁵⁸ Europeiska ombudsmannen 2005, s. 4

⁵⁹ Reichel 2006, s. 293f

⁶⁰ Europeiska ombudsmannen 2005, s. 20; artikel 20 §1

Att använda mjuka styrningsinstrument i form av lärandestrategier och frivillig information är något EU generellt arbetar mycket med. Detta genom exempelvis Den öppna samordningsmetoden, vilket är ett mellanstatligt styrningsinstrument som bland annat innebär att medlemsstaterna ska lära av varandra och utbyta information om exempelvis implementering av olika policies.⁶¹ Vad det gäller den mer specifika implementeringen av principer för god förvaltning tycks det dock inte ha skett någon form av mjuk informationsstyrning på en övergripande och generell nivå. Det går dock förstås inte att utesluta helt att vissa myndigheter fått i uppdrag av EU att utbyta information på detta sätt.

4.2.3 Medborgarskapssyn inom ramen för principerna om god förvaltning

Reichel konstaterar att EU, framförallt genom Rättighetsstadgan, tycks se på god förvaltning som en individuell rättighet som den enskilde kan åberopa gentemot EU:s och dess medlemsstaters institutioner.⁶² Då Reichels avhandling skrevs var Stadgan ännu inte formaliserad, vilket den nu är sedan 2009. Detta kan då förstärka perspektivet att principerna för god förvaltning ses som individuellt utkrävbara rättigheter i unionen. Denna syn kan då hänga samman med en mer konfliktorienterad syn på medborgarskapet, där individen snarast behöver skyddas från staten snarare än att staten tar ansvar för individens skydd.

4.2.4 Slutsats: EU:s förvaltningstradition

Jämfört med Sverige tycks EU:s syn på medborgarskap vara mer konfliktorienterat, varför idealtyperna *Hård konflikt-* respektive *Mjuk konflikttradition* därför borde ligga närmre EU, än *Hård harmoni-* respektive *Mjuk harmonitradition*. Principerna för att utge information om förfarandet samt ge information om beslut och hur man överklagar, som i modellen placerats i *Hård konflikttradition* med hårda styrningsinstrument har dock i EU snarare implementerats med mjuka styrningsinstrument, genom Ombudsmannens Kodex, varför EU:s förvaltning inte stämmer helt bra med idealtypen *Hård konflikttradition*. *Mjuk konflikttradition* däremot är mer överensstämmande på grund av att *Möjligheten till rättshjälp* både i idealtypen och i EU implementerats med mjuka styrningsinstrument. Som nämnts finns inte principerna för att utge information och service gratis eller att offentliggöra beslut till fullo i EU, vilka i modellen hör ihop med idealtypen *Mjuk harmonitradition*. Även olikheter, förutom synen på medborgarskap, förekommer med *Hård harmonitradition* i det att principen för att bemöta personer artig och korrekt i EU implementerats med hårda styrningsinstrument, till skillnad från i idealtypen. Detta gör att bilden av vilken idealtyp EU ligger närmast ser ut så här:

⁶¹ Eurofound: *Open method of coordination* [Online]. (2010)

⁶² Reichel 2006, s. 334

Syn på styrning

	Hård	Mjuk
<i>Syn på medborgarskap</i>	Konfliktorienterat <u>Hård konflikttradition</u> <i>Kommunikationsprincipen, utredningsskyldigheten & partsinsynsprincipen. Information om förarandet & information om beslut och överklagande.</i>	<u>Mjuk konflikttradition</u> <i>Möjlighet till viss rättshjälp</i>
	Harmoniorienterat <u>Hård harmonitradition</u> <i>Samarbeta och hänvisa till rätt myndighet, utreda i tid. Bemöta personer artigt och korrekt.</i>	<u>Mjuk harmonitradition</u> <i>Utge mottagandebevis, svara på enskilda språk. Utge information och service gratis, offentliggöra beslut.</i>

Figur 5. EU:s förvaltningstraditions placering i förklaringsmodellen.

4.3 Vilken goodness of fit har Sverige och EU?

Denna redogörelse visar, att trots att varken Sverige eller EU helt och fullt överensstämmer med någon av idealtyperna, befinner deras förvaltningstraditioner sig dock en bit ifrån varandra. Medan Sverige snarare ligger närmast Hård harmonitradition ligger EU närmast Mjuk konflikttradition. De främsta olikheterna är synen på medborgarskap i Sverige som mer harmoniorienterat och i EU som mer konfliktorienterat, samt den betydligt större andelen hårda styrningen i Sverige jämför med i EU. Även om vissa av styrningsinstrumenten och principerna sammanfaller i de båda förvaltningarna anser jag det vara relativt tydligt att EU och Sverige inte tycks ha en hög goodness of fit med varandra när det gäller god förvaltning.

5. De intervjuades upplevelser av god förvaltning

I detta kapitel används de tre teman som utarbetades med hjälp av förklaringsmodellen i kapitel 3.6 för att redovisa resultaten från de fem intervjuer som gjorts på Förvaltningsrätten i Göteborg. Detta ligger sedan till grund för de jämförelser om vilken goodness of fit dessa personers upplevelser har med EU respektive Sverige som görs i nästa kapitel.

5.1 Vilka styrningsinstrument har de intervjuade kommit i kontakt med?

När det gäller hård styrning i form av regelverk för principer för god förvaltning tycks upplevelserna av dessa vara relativt likartade bland intervjupersonerna, nämligen att principerna för god förvaltning inte diskuterades specifikt vid införandet av Viseringsmålen, men att de har många regelverk att luta sig mot som gäller samtliga mål på Förvaltningsrätten.

Flera hårda styrningsinstrument nämns av de två föredragandena och Domstolssekreterare 1 som de ständigt arbetar efter, vilket blir tydligt när Domstolssekreterare 1 beskriver hur man kan upprätthålla principerna för god förvaltning; ”Vi har ju Förvaltningsprocesslagen och den är ju lite av en bibel här”.⁶³ De båda föredragandena uttrycker både spontant och på direkta frågor att det är Viseringskodexen och lagar såsom FPL och FL, som styr deras arbete. Ingen av de intervjuade uppger dock att de har fått information om EU:s principer inom ramen för begreppet ”god förvaltning”, men Föredragande 1 uppger att juristutbildningen ger grundläggande kunskaper om dessa principer och Föredragande 2 att det är samma principer och processuella bestämmelser som är tillämpliga i viseringsmålen som i övriga migrationsmål på domstolen. Som stöd för arbetet med viseringsmålen finns också en handbok som EU-kommissionen tagit fram, vilken uppdateras löpande.

När det gäller regelverk som räknas till mjuka styrningsinstrument nämner intervjupersonerna ett flertal regelverk de går efter som arbetats fram av den specifika myndigheten. Både Domstolssekreterare 1 och 2 förklarar att de i dessa mål upplevt att de kunnat luta sig mot riktlinjer som varit mycket detaljerade, vilket visserligen kan vara ett kriterium för ett hårt regelverk, och även riktlinjer som högre chefer sagt att de ska följa och således alltså är bindande för dem. Vidare beskriver domstolssekreterarna hur de föredragandena som varit ansvariga tidigt i processen med viseringsmålen informerat alla sekreterare hur dessa mål ska handläggas mer specifikt, men Domstolssekreterare 1 förklarar också att hon upplever att sekreterarna har möjlighet att själva pröva och värdera vilka rutiner som faktiskt fungerar för deras specifika enhet, vilket de sedan kan framföra till enhetschefen som då beslutar om arbetssättet ska formaliseras eller ej. Detta tyder på att riktlinjerna kan vara av mjukare karaktär, då det tycks finnas utrymme på åtminstone denna domstolssekreterares enhet för att utforma vissa egna arbetssätt. Ett exempel på en sådan handlingsfrihet kan vara den utökade service domstolssekreterare 1 och hennes sekreterarkollegor på enheten utarbetat själva, vilken innebär att de sänder domar för kännedom till referentpersonen i Sverige, utöver att expediera domen till den klagande, för att de upplever att detta gör deras arbete smidigare.

Även Domstolssekreterare 2 vittnar också om denna möjlighet att själva utforma vissa rutiner, då hon berättar hur hon med sina kollegor diskuterar och försöker förbättra sitt arbetssätt och kopplar den interna organisationen bakom kulisserna till god förvaltning, genom vikten av att

⁶³ Domstolssekreterare 1, 52 min 12s.

ha ordning på akterna för att inte skapa problem för den enskilde för ”det handlar ju också om god service”.⁶⁴

När det kommer till mjuka regelverk som inte utformats av myndigheten tyder de intervjuades berättelser på att de inte kommit i någon direkt kontakt med sådana. Domstolssekreterare 3 förklarar hur lagmannen på Förvaltningsrätten på ett möte för alla berättat att de så kallade Viseringsmålen skulle införas, men att hon upplevde att ingen visste mycket mer än så i början. Som jag också tidigare nämnde i samband med hårda regelverk upplevde ingen av de intervjuade att de kommit i kontakt med EU:s regelverk för just god förvaltning mer specifikt, vilket ju också innefattar vissa mjuka regelverk såsom Ombudsmannens kodex.

En liknande bild utkristalliseras vid en analys av de aspekter av mjuk information som styrningsinstrument de intervjuade nämner, nämligen att de inte har kommit i kontakt med något uttalat externt informationsarbete, som exempelvis Krus informationsarbete Offentligt Etos. I tillägg till detta uttrycker också Domstolssekreterare 1 att hon upplever att mycket information och råd utbyts på de kompetensgruppsmöten hon är med på, genom att de anställda delar med sig av förändrade rutiner och arbetssätt på sina respektive avdelningar och att det förs en diskussion kring huruvida detta skulle kunna fungera på andra avdelningar också. Även Föredragande 1 och 2 nämner dessa kompetensgruppsmöten som tillfällen där erfarenheter kan utbytas. Detta anser jag vara ett typexempel på hur mjuk information utbyts genom lärandestrategier, dock är detta förfarande inget externt styrningsinstrument utan snarare intern styrning.

Ingen av intervjupersonerna har beskrivit någonting som skulle kunna kategoriseras som hård informationsstyrning, vilket inte är särskilt konstigt med tanke på att ingen av intervjupersonerna upplevt att de själva kommit i direktkontakt med personer utanför verksamheten som är ansvariga för att förankra just viseringsmålen. Eventuella hot om exempelvis ”naming and shaming” kan givetvis presenteras indirekt via chefer och så vidare, men med tanke på den handlingsfrihet i utformandet av vissa rutiner några av de intervjuade tidigare gett uttryck för att de upplevt anser jag det inte vara särskilt kontroversiellt att anta att politikerna kan ha intagit en mer avvaktande roll, åtminstone så här i inledningsskedet av processen. Detta går dock förstås inte att säga med säkerhet efter bara fem intervjuer med tjänstemän och ingen med någon inblandad politiker, men det finns ändå en möjlighet att det kan förhålla sig på detta sätt.

⁶⁴ Domstolssekreterare 2, 25 min 32s

5.2 Principer för god förvaltning

Även när det gäller principer för god förvaltning framträder flera uppgifter från intervjupersonerna som är tämligen likartade. Framförallt förs en diskussion bland domstolssekreterarna om huruvida alla de serviceprinciper som identifieras i denna studie verkligen går att uppfylla samtidigt, men det blir också tydligt att många av principerna hänger samman. Intervjupersonerna nämner spontant hur de arbetar med olika aspekter av principen att utge förfarandebeskrivning, liksom aspekter av samarbete med och hänvisning till andra myndigheter. Domstolssekreterare 3 berättar hur hon förklarar i vilket skede ett mål befinner sig, och också försöker ge viss vägledning i hur lång tid processen kan tänkas ta, samt även söker förklara varför handläggningen ibland tar viss tid. Även de båda föredragandena och Domstolssekreterare 1 nämner vikten av att förklara processens gång så att klaganden förstår vad som sker, och beskriver också hur de i dessa mål då anledning finns tar kontakt med ambassaderna/konsulaten för att processen i möjligaste mån ska förenklas för den enskilde. Föredragande 2 berättar också hur hon vid viseringsmålens införande fick frågor från vissa ambassader om handläggningen och då redogjorde för dessa vad som gällde enligt FPL, och flera av de intervjuade vittnar om att de i dialog med ambassaderna framfört vissa önskemål om hur dessa skulle kunna förfara för att handläggningen ska bli så effektiv och enhetlig som möjligt. Detta anser jag tyder på att principen för att samarbeta med andra myndigheter upplevs som viktig av de intervjuade. När det gäller serviceprinciperna för enskilda finns ytterligare en princip som samtliga domstolssekreterare och även Föredragande 2 lyfter fram spontant, nämligen vikten av att utreda i tid. Viseringsmålen är så kallade förtursmål. Ett avgörande måste därför tas innan den av klaganden sökta viseringstiden går ut för att målet ska kunna prövas i sak. Att denna princip är mycket viktig blir tydligt då flera av intervjupersonerna själva väger den mot vissa andra principer, som att sända ut mottagandebevis för inkomna handlingar, svara på den enskildes språk, samt ha alltför mycket kommunikation i målet. Föredragande 2 uppger att det, i ett mål där viseringstiden håller på att löpa ut och klaganden samtidigt överväger att komplettera målet med ytterligare material, är viktigt att förklara för klaganden att, om ytterligare material som måste kommuniceras med motparten (ambassaden/konsulatet) tillförs målet, det finns en risk att målet inte kommer att hinna avgöras av domstolen innan viseringstiden löpt ut.

När det kommer till mottagandebevis för inkomna handlingar och att svara på den enskildes språk ser de intervjuade vissa problem. Domstolssekreterare 3 har funderingar kring den tid det skulle ta att skicka ut mottagandebevis till alla, och att svara på den enskildes språk skulle

bli enormt kostsamt. Det senare är även något Domstolssekreterare 1 uttrycker när kommunikation på den enskildes språk förs på tal; ”Vi kommer aldrig få de resurserna helt enkelt”⁶⁵. Domstolssekreterare 1 och 2 berättar dock om ett arbete med så kallad förenklad delgivning som införts i några mål på domstolen, vilket innebär att standarddokument om själva förfarandet går ut på 34 olika språk till den klagande. Detta gäller inte för Viseringsmålen i dagsläget, men de föredragande berättar om att ett arbete fortgår för att olika skrivelser i viseringsmålen inom en snar framtid kommer att översättas till ett flertal språk för att underlätta för den klagande. Detta anser jag uppfyller principen om att svara på den enskildes språk åtminstone delvis, och dessutom gör det ju att principen för att utge information om förfarandet blir lättare att uppfylla, liksom möjligheten till partsinsyn för den klagande. Dessutom kanske detta arbete kan leda till att även förenklad delgivning införts i Viseringsmålen? Det är visserligen inte helt detsamma som att få sin dom på det språk man förstår bäst, vilket både Domstolssekreterare 1 och 2 lyfter fram att de i teorin skulle tycka vore bra men inte anser vara praktiskt genomförbart.

Principerna för service gentemot allmänheten hänger i stora delar samman med service gentemot enskild, framförallt *principen att bemöta personer artig och korrekt* och *principen att utge service och information gratis*. Domstolssekreterare 3 förklarar att hon alltid strävar efter att ha en vänlig ton utåt, mot både enskilda och allmänheten, och att hon också ger så mycket upplysningar hon kan om det efterfrågade målet via telefon till de som ringer. Även de övriga vittnar om att de är måna om att förklara för de som hör av sig, både enskilda eller allmänhet. När det gäller *offentliggörande av beslut* förklarar Föredragande 1 att så vitt hon vet har alla domar i viseringsmålen hittills varit offentliga och ska därför ges ut till de som begär det. Domstolssekreterare 1 berättar också om hur hon och hennes två sekreterarkollegor på enheten kommit överens om att just i viseringsmålen, förutom att expediera domen till klaganden och ambassaden, också maila domen för kännedom till referenten i Sverige som står värd för besöket. Detta för att postgången till den klagande kan vara långsam och de vill att den klagande och även värden ska få veta domen så fort som möjligt. Detta aktiva tillvägagångssätt för att offentliggöra domen anser jag kan motsvara det aktiva offentliggörandet Krus anser bör göras på myndigheter, vilket diskuterats ovan i kapitel 4.1.

När det gäller de *Legala principerna* blir det tydligt att dessa principer är generella och övergripande och därför kanske inte alltid går att anpassa till varje myndighet. När det gäller

⁶⁵ Domstolssekreterare 1, 29 min 26s.

utredningsskyldighet är detta något Förvaltningsrätten är bunden att göra, varför detta inte diskuterades närmare under intervjuerna. Även här vägdes principen *Utreda i tid* mot en annan princip, nämligen Kommunikationsprincipen. När det gäller möjligheten att bli hörd muntligt ifrågasätter tre av intervjupersonerna hur detta skulle vara möjligt i just viseringsmålen, eftersom båda parter befinner sig i ett annat land. Domstolssekreterare 1 funderar dock vidare kring om det i framtiden skulle vara möjligt att kunna ha någon form av videokonferens med parterna. De båda föredragande påpekar också att det i de gällande lagbestämmelserna kring Viseringskodexen står att muntlig förhandling endast ska hållas i yttersta undantagsfall, vilket även detta visar på principernas generella karaktär och att det kanske inte är möjligt att genomföra dessa i sin helhet. Angående offentliga biträden förekommer detta som huvudregel inte i viseringsmålen, eftersom klagandena befinner sig utanför Sverige och även här hänvisar de föredragande till att de finner litet lagutrymme för att detta ska kunna genomföras i Viseringsmålen. Dock berättar de föredragande att den person i Sverige som står som värd för besöket ofta agerar privat ombud för den sökande. Även när det gäller möjligheten att få råd, som liksom att ha biträde eller ombud också är en del av rättshjälpsprincipen, visas här att denna generella princip kanske inte är helt applicerbar på alla myndigheter. Detta för att, som Föredragande 1 berättar, domstolspersonalen inte får ge juridiska råd i målen. Som tidigare nämnt framhåller dock de intervjuade att de svarar på allmänna frågor om vilka bestämmelser som gäller, hur själva processen går till och mer allmänt om hur den klagande kan förfara. Huruvida det kan anses att de intervjuade följer principen om rättshjälp beror alltså på hur möjligheten att ”få råd” definieras. Den fjärde principen i denna kategori, möjligheten till partsinsyn, framhålls av de intervjuade som mycket viktig. Både explicit av Föredragande 1 som starkt betonar detta, men också mer implicit då de intervjuade pratar om vikten av att förklara hur processen går till så att den klagande verkligen förstår, vilket även det är en aspekt av partsinsyn.

5.3 Hur bör principerna för god förvaltning upprätthållas?

Bland intervjupersonerna råder en relativt samstämmig syn på hur principerna för god förvaltning bäst upprätthålls. De båda föredragande och Domstolssekreterare 3 anser att systemet som det är nu, med att principerna mer fungerar som en vägledning för myndigheterna snarare än individuellt utkrävbara rättigheter är välfungerande. Föredragande 2 tillägger att det kanske är viktigare i vissa andra länder att kunna ställa myndigheterna till svars på ett annat sätt, och båda föredragandena nämner också ombudsmännen som en reell möjlighet att klaga om man anser att ens mål blivit illa skött. Domstolssekreterare 1 och 2

framhåller dock att det kan finnas både för- och nackdelar med både ett mer harmoniorienterat och ett mer konfliktorienterat synsätt på hur rättigheter ska tillvaratas. Domstolssekreterare 1 uttrycker tydligt att hon anser att vissa rättigheter borde man kunna kräva, och exemplifierar med Viseringsmålen där det inte sker någon form av sanktion mot någon myndighet om handläggningen drar ut på tiden så länge att den sökta viseringstiden går ut och målet avskrivs, vilket måste upplevas frustrerande för den sökande, i då det kan ligga utom dennes kontroll. Domstolssekreterare 2 framhåller dock risken med att personer som kanske fått avslag på goda grunder, istället försöker få rätt genom att exempelvis anklaga handläggaren för att inte ha bemött honom eller henne korrekt och att det blir rena personangrepp istället.

6. Goodness of fit

I detta kapitel kommer en analys av vilken idealtyp de intervjuade kan tänkas ligga närmast att göras, för att sedan kunna jämföra detta mot EU:s och Sveriges idealtyper för att se vilken goodness of fit de har med varandra, vilket också är studiens huvudsakliga syfte.

6.1 Vilken idealtyp passar de intervjuades upplevelser bäst in i?

Som nämns i kapitel 5 är intervjupersonerna relativt samstämmiga i mycket, varför det är möjligt att se vissa mönster i deras upplevelser. De intervjuade upplever att en hel del hårda regelverk i form av lagar styr mycket av deras arbete, och nämner särskilt de principer som handlar om partsinsyn och att ge information om förfarandet samt meddela beslut och hur man överklagar, vilka finns i idealtypen *Hård konflikttradition*. Kommunikationsprincipen som också återfinns här är dock något de inte uttrycker att de arbetar efter i Viseringsmålen, detta för att den skriftliga kommunikeringen ska hållas nere för att inte handläggningen ska bli för tidsödande och för att den muntliga kommunikationen i form av muntlig förhandling inte upplevs som praktisk genomförbar då parterna inte befinner sig i Sverige. Av intervjupersonerna är det också endast en domstolssekreterare som tydligt uttrycker att hon anser att vissa principer bör fungera som utkrävbara rättigheter, vilket innebär att intervjupersonernas upplevelser bara delvis passar in i idealtypen *Hård konflikttradition*.

Vad det gäller *Mjuk konflikttradition* tycks denna ligga ganska långt från de intervjuades upplevelser, då den mjuka externa styrningen inte varit något dessa tjänstemän upplevt att de kommit i kontakt med och inte heller anser att principen om rättshjälp är helt genomförbar när det gäller Viseringsmålen. Detta för att tjänstemännen under inga omständigheter får ge några som helst juridiska råd, men också för att det inte är möjligt enligt Viseringskodexen att ges

ett offentligt biträde. Som tidigare nämnt tycks alla intervjupersoner utom en inte inneha den konfliktorienterade syn på medborgarskap som är karaktäristisk för Mjuk konflikttradition.

De intervjuade uttrycker dock upplevelser som i mångt och mycket kan sägas passa in i *Hård harmonitradition*. Detta då samtliga principer i idealtypen starkt betonas av samtliga som principer de följer, och vissa uttrycker också att de följer dessa då de är reglerade i lag, vilket befäster den hårda styrning som är typisk för denna idealtyp. Samtidigt är åtminstone fyra av de intervjuade mer inriktade mot en harmoniorienterad syn på medborgarskap, vilket även det karaktäriserar idealtypen. En av sekreterarna nämner också faran med att ha just bemötande som en individuellt utkrävbar rättighet, då det kan leda till personangrepp mot handläggare.

Vid en jämförelse med idealtypen Mjuk harmonitradition blir det ganska tydligt att denna inte överensstämmer särskilt bra med tjänstemännens upplevelser. Som tidigare nämnt har ingen av de intervjuade kommit i kontakt med någon extern mjuk styrning, vare sig det gäller regelverk eller information, och principerna i denna kategori är principer intervjupersonerna av olika anledningar inte anser vara genomförbara. Bland annat för att det inte finns resurser, men också för att principen att utreda ärendet i tid i så fall får stryka på foten. Att de intervjuade tydligt värderar en annan princip högre än dessa principer bekräftar ytterligare att denna idealtyp inte är särskilt väl överensstämmande med deras konkreta upplevelser. Visserligen ingår ett harmoniorienterat synsätt på medborgarskapet i denna idealtyp, men att intervjupersonerna inte anser principerna i denna idealtyp vara genomförbara är ganska talande för att de snarare ligger närmre andra idealtyper. När bilden de intervjuade målar upp av vilken förvaltningstradition de verkar ligga närmast kan detta illustreras som följer:

Syn på styrning

	Hård	Mjuk
Konfliktorienterat	<u>Hård konflikttradition</u> <i>Kommunikationsprincipen, utredningsskyldigheten & partsinsynsprincipen. Information om förfarandet & information om beslut och överklagande.</i>	<u>Mjuk konflikttradition</u> <i>Möjlighet till viss rättshjälp</i>
Harmoniorienterat	<u>Hård harmonitradition</u> <i>Samarbete och hänvisa till rätt myndighet, utreda i tid. Bemöta personer artigt och korrekt.</i>	<u>Mjuk harmonitradition</u> <i>Utge mottagandebevis, svara på enskilda språk. Utge information och service gratis, offentliggöra beslut.</i>

Syn på medborgarskap

Figur 6. Placering i förklaringsmodellen för de intervjuades upplevelse av förvaltningstradition.

6.2 Vilken goodness of fit har de intervjuades idealtyp med Sveriges respektive EU:s?

Som tidigare påpekats går det inte att göra generaliseringar av resultaten från de intervjuade till någon större population. De intervjuade är helt enkelt för få för att vi ska kunna veta att en teoretisk mättnad uppstått. Denna uppsats ansats har dock varit teoriutvecklande, varför det ändå kan vara fruktsamt att jämföra just dessa fem personers upplevelser av god förvaltning med de förvaltningstraditioner som verkar vara de rådande i EU och i Sverige. Som visat i kapitel 4.1.4 och kapitel 6.1 ligger Sveriges och de fem intervjuades upplevelser av god förvaltning närmast idealtypen Hård harmonitradition. Att det förhåller sig så är inte speciellt anmärkningsvärt, då de arbetar på en svensk myndighet och antagligen har påverkats av svenska förvaltningsnormer och strukturer under lång tid. Eftersom de intervjuades upplevelser är väl överensstämmande med svensk förvaltningstradition innebär det också att deras upplevelser ligger en bit ifrån den idealtyp EU tillhör, Mjuk konflikttradition. Jag anser det rimligt att anta att en förändring som införs via svensk lagstiftning gällande principer för god förvaltning och hur dessa ska upprätthållas troligen av dessa intervjupersoner skulle upplevas som mer lättimplementerad, än en förändring som införs via något av EU:s mjuka regelverk. Detta för att de intervjuade främst talade om att de följde hårda styrningsinstrument i form av hårda regelverk i sitt dagliga arbete med god förvaltning, och således också är mer vana att ta emot sådan styrning. Detta innebär att EU:s goodness of fit med intervjupersonerna inte är särskilt hög och att det kan vara svårt för EU att implementera vissa nya principer, då både styrningsinstrument och synen på hur principer för god förvaltning kan upprätthållas kan skilja sig mot de intervjuades vanor och uppfattningar. Att förvaltningen som tidigare nämnts också är ett väldigt nationellt domän är tydligt hos de intervjuade, då en av sekreterarna benämner FPL som en bibel och de båda föredragandena i stor utsträckning hänvisade till den svenska förvaltningslagstiftningen till varför vissa principer för god förvaltning helt enkelt inte var genomförbara i den egna verksamheten. I de fall då Sveriges och EU:s regelverk inte överensstämmer är det då troligt att tänka sig att det är de svenska regelverken som kommer att följas av dessa intervjupersoner, vilket förstås är problematiskt för EU. Det finns krafter, exempelvis Den Europeiske Ombudsmannen, som föreslagit att en gemensam förvaltningslag i EU ska införas, och kanske skulle den nationella prägeln de intervjuade ger uttryck för, som är vana vid en hög kodifiering av förvaltningen, då förändras.⁶⁶

⁶⁶ Ombudsmannens kodex 2005, s. 9

7. Slutdiskussion och förslag på vidare forskning

7.1 Slutdiskussion

I denna uppsats har begreppet goodness of fit undersökts inom ramen för principer för god förvaltning i olika förvaltningar. Vilken goodness of fit EU:s och Sveriges förvaltningar har med varandra på detta område har prövats, med hjälp av en förklaringsmodell, och ett antal tjänstemän på en myndighet i Sverige har också målat upp sin bild av god förvaltning vilken också jämförts mot idealtypsmodellen och EU respektive Sverige. Min studie har visat att EU inte har speciellt hög goodness of fit med Sveriges förvaltning på just detta område eller med den idealtyp de intervjuade ligger närmast. Detta innebär att den likabehandling av människor och harmonisering av olika länders system EU ofta eftersträvar, som i fallet med EU:s Viseringskodex, kan möta hinder i de länder med vilka EU inte har en hög goodness of fit. När det kommer till implementeringen av principer för god förvaltning, där nationella myndigheter alltså förväntas följa EU:s principer för god förvaltning då de implementerar EU-lag, kan det i ett land som Sverige visa sig svårt att få myndigheter att arbeta efter EU:s principer då förvaltningarna alltså tillhör olika förvaltningstraditioner och inte har en hög goodness of fit. Den legitimitet som principerna för och upprätthållandet av god förvaltning ska ge till förvaltningen och processerna skulle potentiellt sett kunna äventyras om det är oklart vilken syn på god förvaltning som gäller och om det misstänks att handläggningen av ens ärende blir olika beroende på i vilken medlemsstat ärendet handläggs. Om en myndighet ska försöka utgå från två olika synsätt på god förvaltning beroende på om den handlägger EU-ärenden eller ärenden baserade på nationell lagstiftning kan detta också skada legitimiteten då två personer i samma land potentiellt sett skulle kunna ha olika rättigheter i sina kontakter med myndigheten beroende på vilken lagstiftning deras ärende baseras på.

Som nämnts är resultatet att de intervjuades upplevelser av god förvaltning ligger närmast Sveriges idealtyp inte särskilt kontroversiellt. Dock anser jag att förklaringsmodellen bidragit till att göra förvaltningstraditioner mer undersökningsbara, åtminstone när god förvaltning studeras, och då även EU kunnat placeras in i modellen ges en något tydligare bild inte bara av vilka olikheter som finns mellan exempelvis Sverige och EU, utan också vad kärnan i dessa olikheter är. Sverige och EU tycks helt enkelt ha relativt olika syn på styrning och syn på medborgarskap, vilket nu presenterats mer sammansatt och satts i relation till hur det kan påverka legitimiteten för en förvaltning som ska implementera politik från två olika håll.

7.2 Förslag på vidare forskning

Både då Sverige och EU undersöktes, men även i samtal med de intervjuade, visade det sig att vissa av principerna i förklaringsmodellen inte var fördelade på helt samma sätt som i verkligheten och framförallt när det gäller de principer för god förvaltning som hör hemma i idealtyperna med en harmoniorienterad syn på medborgarskapet så har min distinktion inte bekräftats av empirin. Då de dock inte fördelade sig på samma sätt i de verkliga förvaltningarna går det ännu inte att säga om placeringarna borde göras. Ett första steg för vidare forskning är därför att utgå från förklaringsmodellen och undersöka fler fall. En större genomgång med fler antal länder skulle kunna göras för att ett tydligare mönster skulle kunna utkristalliseras och för att utforma än mer träffande idealtyper. Ett land att jämföra Sverige med kan vara Storbritannien, som både Maycraft Kall och Karlsson jämfört Sverige med och kommit fram till att länderna skiljer sig åt vad det gäller val av styrningsinstrument respektive syn på medborgarskap.⁶⁷ Att undersöka vilka principer för god förvaltnings som råder i landet kan då ge ytterligare information till förklaringsmodellen och också säga något om vilken goodness of fit Storbritannien har med EU.

Även andra förändringar i själva designen är möjliga, som att undersöka andra myndigheter, för att exempelvis undersöka om olika myndigheter i ett och samma land kan ha olika hög goodness of fit med exempelvis EU och vad det i så fall skulle kunna bero på. Vidare kan det vara lämpligt att intervjua personer med olika professioner, då även utbildningar är trögrörliga institutioner som kanske också producerar förvaltningstraditioner som formar de som sedan anställs på myndigheterna. Att välja andra sakområden än viseringspolitik kan också vara fruktbart för att se om andra principer för god förvaltning då blir mer tongivande istället. Att intervjua fler tjänstemän, på andra myndigheter, både i Sverige och utomlands skulle förstås möjliggöra att en tydligare bild av vad som faktiskt är genomförbart på olika myndigheter skulle kunna utkristalliseras. Vid en större kartläggning av tjänstemän vore det dock kanske lämpligt att byta metod och övergå till frågeundersökningar istället för samtalsintervjuer. Min förhoppning är att denna studie i så fall kan vara till hjälp för att utforma än bättre frågor, och att kommande studier kanske kan vara mer teoriprovande.

⁶⁷ Maycraft Kall 2010, s. 111 & Karlsson 2003, s. 271

8. Sammanfattning

Denna studie syftar till att undersöka olika förvaltningars goodness of fit med varandra. Detta har gjorts genom att ta fram en förklaringsmodell med idealtyper över förvaltningstraditioner, baserad på dimensionerna syn på medborgarskap, syn på styrning samt principer för god förvaltning. Att just dessa dimensioner valdes hänger samman med studiens samhällliga och vetenskapliga utgångspunkter. Detta illustreras genom att när EU:s förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar trädde i kraft förväntades de nationella myndigheter som ska implementera denna också följa EU:s principer för god förvaltning. Vilka principerna är råder dock oklarheter kring, vilket kan leda till att människor behandlas olika.

Med hjälp av teorier kring förvaltningstraditioner förklarades att olika förvaltningar i olika länder formas av olika traditioner, vilket i EU:s fall kan innebära att de som beslutar är formade av andra traditioner än de som ska implementera politiken. Vilken skillnad olika traditioner har med varandra kallas goodness of fit. Två olika aspekter av förvaltningstraditioner är vilka styrningsinstrument som används och vilka principer för och upprätthållandet av god förvaltning som dominerar. Vad det gäller styrning kan denna vara både hård och mjuk, och det som undersöks i studien är hårda och mjuka regelverk samt hård och mjuk information. Vidare identifieras principer för god förvaltning som hänger samman med handläggningsprocessen snarare än beslutsfattandet. Slutligen förklaras att hur olika förvaltningar väljer att upprätthålla principerna för god förvaltning, om det görs genom att individen själv kan utkräva dem som rättigheter eller om de fungerar som instruktion till myndigheter, kan hänga samman med om en konflikt- respektive harmoniorienterad syn på medborgarskap råder. Utifrån detta har en förklaringsmodell för goodness of fit tagits fram, med fyra olika idealtyper för förvaltningstraditioner. Dessa är Hård konflikttradition, Mjuk konflikttradition, Hård harmonitradition och Mjuk harmonitradition.

Efter en empirisk jämförelse mellan Sverige respektive EU argumenteras det för att Sverige ligger närmast idealtypen Hård harmonitradition och EU Mjuk konflikttradition. Detta gör att de inte har en hög goodness of fit med varandra, vilket kan leda till att EU:s politik inte implementeras så som det var tänkt i Sverige. Vidare har förklaringsmodellen också använts för att analysera fem intervjupersoners upplevelser av god förvaltning, som alla arbetat med att handlägga ärenden enligt EU:s viseringskodex i Sverige. Analysen visade att deras upplevelser främst svarade mot Sveriges idealtyp, vilket skulle kunna innebära att de, i fall där lagstiftningarna krockar, snarare följer svensk lag, vilket kan skada legitimiteten för både EU och svensk förvaltning.

9. Referenser

Litteratur

Bache, Ian (2008). *Europeanization and Multi-level Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Bäck, Henry; Larsson, Torbjörn & Ó Erlingsson, Gissur (2011). *Den svenska politiken*. Malmö: Liber AB.

De Leeuw, Elisabeth Magdalena (2011). "The European Ombudsman's role as a developer of norms of good administration". I *European Public Law*, Vol 17, Nr 2, s. 349-368.

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wägnerud, Lena (2010). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB: Vällingby.

Fortsakis, Theodore (2005). "Principles governing good administration". I *European Public Law*, Vol 11, Nr 2, s. 207-217.

Karlsson, Lars (2003). *Konflikt eller harmoni? Individuella rättigheter och ansvarsutkrävande i svensk och brittisk sjukvård*. Kungälv: CEFOS.

Knill, Christoph (2001). *The Europeanisation of national administration*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lindbom, Anders (2008). "Statstraditioner och byråkrati". I Lindvert, Jessica och Schierenbeck, Isabell (red.) *Jämförande politik*. Malmö: Liber AB.

Maycraft Kall, Wendy (2010). *The Governance Gap: Central-local steering and mental health reform in Britain and Sweden*. Uppsala: Acta Universitatis Uppsaliensis.

Marcusson, Lena (2006). "God förvaltning – en rättslig princip". I Marcusson, Lena (red) *God förvaltning – ideal och praktik*. Mölnlycke: Iustus Förlag.

Reichel, Jane (2006). *God förvaltning i EU och i Sverige*. Stockholm: Jure förlag.n

Ponce, Juli (2005). "Good administration and administrative procedures". I *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol 12, Nr 2, s. 551-588.

Rothstein, Bo (2008a) "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet". I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. Mölnlycke: SNS Förlag.

Rothstein, Bo (2008b) "Den fungerande organisationen". I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. Mölnlycke: SNS Förlag.

Sannerstedt, Anders (2008) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken". I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. Mölnlycke: SNS Förlag.

Tryckta källor

Offentligt tryck

Europeiska ombudsmannen (2005). *Den europeiska kodexen för god förvaltningssed*. Luxemburg: Byrån för europeiska gemenskapernas officiella publikationer.

EU:s förordning nr 810/2009. *Införande av en gemenskapskodex för viseringar*. Europeiska Unionens Officiella Tidning, 2009-09-15.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna 2010/C 83/02. Europeiska Unionens Officiella Tidning, 2010-03-30.

Krus (2009). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*.

SOU 2009:77. *EU:s viseringskodex*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Otryckta källor

Internet

Eurofound: *Open method of coordination* [Online]. (2010, december)

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm> [Hämtad 2011-12-15]

Krus: *Välkommen till krus* [Online]. (2011). <http://www.krus.nu/Om-Krus/> [Hämtad 2012-01-02]

Migrationsverket: *Fakta om visum* [Online]. (2011, november)

<http://www.migrationsverket.se/info/142.html> [Hämtad 2011-11-14].

The University of Sheffield: *Academic staff – I Bache* [Online]. (2011)

<http://www.sheffield.ac.uk/politics/staff/ianbache> [Hämtad 2012-01-02].

Universität Konstanz: Lehrstuhl Prof. Dr. Christoph Knill [Online]. (2011, december)

<http://www.polver.uni-konstanz.de/knill/prof-c-knill/> [Hämtad 2012-01-02].

Samtalsintervjuer

Föredragande 1, Kvinna, 33 år, 5 års anställning. 36 minuter (nedtecknad). 2011-12-08.

Föredragande 2, Kvinna, 39 år, 5 års anställning. 51 minuter (nedtecknad). 2011-12-08.

Domstolssekreterare 1, Kvinna, 38 år, 3 års anställning. 62 minuter (inspelad). 2011-12-09.

Domstolssekreterare 2, Kvinna, 38 år, 8 månaders anställning. 38 minuter (inspelad). 2011-12-13.

Domstolssekreterare 3, Kvinna, ~60 år, 39 års anställning (nedtecknad). 30 minuter. 2011-12-14.

Bilagor: Intervjuguide och analysschema

Intervjuguide

Temat:

1. Styrningsinstrument
2. Principer för god förvaltning
3. Upprätthållande av principer för god förvaltning

Frågor inom parentes är uppföljningsfrågor som ställs om dessa fält spontant inte täcks av den mer öppna temafrågan.

0. Allmän information

- Jag ger information om uppsatsen.
- Jag informerar om kodning av befattning.
- Kan jag spela in intervjun?
- Intervjun är frivillig och du kan avbryta när du vill, eller välja att inte svara.
- Har du några frågor innan vi börjar?
- Hur många år har du arbetat på Migrationsdomstolen i Göteborg?
- Vilket år är du född?
- Kön?
- Arbetar du med olika sorters ärenden eller är det främst migration?
- Kan du kortfattat beskriva dina arbetsuppgifter?

1. Styrningsinstrument.

- Kan du berätta om Viseringskodex-målens införande?
 - (Vilken information fick du, av vem/vilka, när och hur presenterades den?)
 - (Fick du någon allmän information kring handläggning av EU-rättsliga mål?)
- Anser du att ni följer de instruktioner ni fick i början eller är något annorlunda?
 - (I så fall, vad, hur och varför?)
- Var principerna för god förvaltning något som nämndes i samband med Viseringskodex-målens införande?
 - (Har ni fått information om EU:s principer för god förvaltning?)
 - (Har ni fått information om statens informationsarbete för ett så kallat ”Offentligt Etos”?)

2. Principer för god förvaltning.

- Kan du berätta om handläggningen av ärenden enligt EU:s Viseringskodex?
- Vilken service anser du man bör ge till allmänheten som kontaktar domstolen?
- Vilken service anser du man bör ge till enskilda som har ärenden i domstolen?
- Vilka mer juridiska/formella rättigheter för enskilda, just när det gäller handläggning av ärenden, anser du vara viktiga?
- Arbetar ni med/diskuterar ni principerna för god förvaltning på något sätt i domstolen idag?
- De principer för god förvaltning ni arbetar efter idag, vet du varför ni följer just dessa?

3. Upprätthållande av principerna för god förvaltning.

- Har du några tankar kring hur du tror att principer för god förvaltning upprätthålls på mest lämpligt sätt?
 - (Ska principerna mer fungera som en instruktion/guide till myndigheterna eller ska de fungera som individuellt utkrävbara rättigheter?)
- Anser du att någon specifik/några specifika principer är mer lämpade som individuellt utkrävbara rättigheter respektive mer lämpad som instruktion till myndigheterna?

Analyschema för intervjuer

Befattning		Vad?	När?		Hur?	
			Spontant	Direkt fråga	+	-
Styrnings- instrument	Regelverk (hård)					
	Regelverk (mjuk)					
	Information (hård)					
	Information (mjuk)					
Principer för god förvaltning	Mottagande- bevis					
	Förfarande- information					
	Meddela beslut och ge överklag- andeinfo.					
	Samarbeta m. andra myndigheter					
	Svara på enskilda språk					
	Utreda i tid					
	Diarieföra korrekt					
	Utge service & info gratis					
	Offentlig- göra beslut					
	Bemötande					
	Kommunik- ationsprincip					
	Partsinsyns- princip					
	Utrednings- skyldighet					
	Rättshjälp					
Upprätt- hållande	Instruktion (1)					
	Utkrävbar Rättighet (2)					
	Specifik pr. bättre som (1)					
	Specifik pr. bättre som (2)					