

# Myndigheters kommunikationsskyldighet

Konsekvenser och verkan vid bristfällig kommunikation

Helena Edwang

Huvudområde: Juridik  
Högskolepoäng: 15 hp  
Termin/år: VT/2020  
Handledare: Rikard Karlsson  
Examinator: Carl-Johan Nyström  
Kurskod: JU028G  
Utbildningsprogram: Förvaltningsjuridiska programmet

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>Förkortningar</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte .....	5
1.3 Metod och material.....	5
1.4 Avgränsningar.....	7
1.5 Disposition .....	8
<b>2 Rättssäkerhet</b> .....	<b>8</b>
2.1 Inledning .....	8
2.2 Rättssäkerhet inom förvaltningsrätt.....	9
2.3 Rätten att bli hörd .....	11
<b>3 Kommunikationsplikt</b> .....	<b>13</b>
3.1 Inledning .....	13
3.2 Förutsättningar för kommunikationsplikt.....	14
3.2.1 Ärende.....	14
3.2.2 Berättigad part.....	16
3.2.3 Material av betydelse.....	19
3.2.4 Tillfälle att yttra sig.....	22
3.3 Undantag från kommunikation .....	25
3.3.1 Uppenbart obehövt .....	26
3.3.2 Anställning.....	27
3.3.3 Beslut som kan bli avsevärt svårare att genomföra.....	28
3.3.4 Beslut som måste meddelas omedelbart.....	29
<b>4 Verkan av underlåten eller undermålig kommunikation</b> .....	<b>30</b>
4.1 Inledning .....	30
4.2 Praxis vid brister i kommunikation.....	30
<b>5 Slutsatser</b> .....	<b>33</b>
5.1 Förutsättningar och rättssäkerhet .....	33
5.2 Konsekvenser vid bristande kommunikation.....	36
<b>Källförteckning</b> .....	<b>38</b>

## Sammanfattning

I ett fungerande demokratiskt samhälle är rättssäkerheten av yttersta vikt för att medborgarna ska kunna tillvarata sin rätt utan inskränkningar. Rättssäkerheten inom förvaltningsrätten är av stor vikt både för materiellt korrekta beslut och för medborgarnas förtroende för förvaltningen. Kommunikationsplikten utgår från den grundläggande straffrättsliga principen om att ingen ska dömas ohörd.

Kommunikationsskyldighet föreligger vid all handläggning av ärenden hos myndigheter. Myndigheten har en skyldighet att kommunicera allt material av betydelse till den som är part i ett ärende, för att parten ska kunna tillvarata sin rätt. Men när en myndighet kommunicerar ska parten även ges tillfälle att, inom en viss tid, yttra sig över materialet för att myndighetens kommunikationsplikt ska anses uppfylld.

Materialets betydelse utgår från dess betydelse för det beslut som ska fattas. Om materialet endast legat till grund för beslutet i en liten del ska det ändå kommuniceras för att den enskilde ska få möjlighet att bemöta materialet samt för ökad förutsägbarhet av det kommande beslutet. Vissa undantag kan göras gällande, bland annat för att stärka kommunikationspliktens relevans samt för att minska onödig administration. Om det endast är relevant material som kommuniceras ökar myndigheternas effektivitet utan att rättssäkerheten eftersätts.

I förvaltningslagen finns ingen reglering som anger vad som händer när en myndighet har bristfällig kommunikation. Frågan har istället överlåtit till rättspraxis att närmare definiera. Denna uppsats kommer att så långt det går utreda dessa verkningar. Vad händer när en myndighet tar sig frihet att besluta i ett ärende som påverkar en enskild utan att leva upp till rättssäkerhetskraven om förutsägbarhet? Verkan vid bristfällig kommunikation besvaras utifrån tillgänglig praxis från Högsta förvaltningsdomstolen.

Antal ord: 13 985

## Förkortningar

Bet. (betänkande)	Utskottsbetänkande
DO	Diskrimineringsombudsmannen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, av den 4 november 1950
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
Europadomstolen	Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
Fördraget	Fördraget om Europeiska unionen (FEU)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmannen – Riksdagens ombudsmän
KU	Konstitutionsutskottet
Prop.	Proposition
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
Stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2010/C 83/02
ÄFL	Förvaltningslag (1986:223)

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Bristande kommunikering från Arbetsförmedlingen (Af) orsakade att en arbetssökande blev utan ersättning från Försäkringskassan.<sup>1</sup> Af kommunicerade ett antal preliminära beslut om avstängning från ersättningen med den arbetssökande, men breven kom i retur. Af valde ändå att fatta slutliga beslut om avstängning från ersättning.

Den offentliga förvaltningen i Sverige är en stor apparat där många olika myndigheter är verksamma. I myndigheternas verksamhet ingår i varierande utsträckning att fatta beslut. Beslutsfattande kan påverka enskilda både positivt och negativt. Beslut kan fattas på myndigheternas egna initiativ, om det ingår i myndighetens uppdrag att initiera ärenden på egen hand. Beslut kan även fattas efter att ett ärende aktualiserats av en enskild part.

Förvaltningslagen (2017:900), FL, innehåller en grundläggande struktur gällande kontakten mellan myndighet och enskild i myndigheternas ärendehandläggning.<sup>2</sup> I förvaltningslagen framgår bland annat vilken serviceskyldighet en myndighet har samt hur ett beslut ska vara utformat, 6 § och 31–32 §§ FL. En av grundpelarna med förvaltningslagen är att säkerställa medborgarnas möjligheter till förutsebarhet genom att minimera godtyckligt beslutsfattande, 5 § FL. Det föreligger även en kommunikationsplikt innan beslut fattas vilket framgår av 25 § FL. Lagstiftarens syfte med den nya förvaltningslagen var bland annat att reformera och modernisera reglerna samt att föra in praxis i lagen i form av uttryckliga bestämmelser, på så vis har den nya förvaltningslagen blivit mer samlad och tillgänglig för myndigheternas tjänstemän vid tillämpning.

I ett fungerande demokratiskt samhälle är rättssäkerheten av yttersta vikt för att medborgarna ska kunna tillvarata sin rätt utan inskränkningar.<sup>3</sup> Av artikel 41 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, rättighetsstadgan, framgår en grundläggande princip. Principen anger att var och en har rätt att bli hörd innan beslut samt att myndigheter ska redovisa de skäl som ligger bakom fattade beslut. Denna allmänna rättsprincip återfinns bland annat i 25 § FL gällande kommunikation. I bestämmelsen om kommunikation framgår det att en myndighet ska kommunicera med parten i ett ärende genom att underrätta denne om allt material av betydelse för beslutet, samt ge parten möjlighet att yttra sig över materialet.<sup>4</sup> Det föreligger därmed en skyldighet för myndigheten att kommunicera med parten inför ett beslut för att denne ska kunna tillvarata sin rätt. Som exempel behöver en arbetssökande känna till vad som förväntas för motprestationer för att

<sup>1</sup> Nordebo, Publikt, 18/5 2017.

<sup>2</sup> Stycket bygger på bet. 2017/18:KU2 s. 8 samt prop. 2016/17:180 s. 1, 22–23, 57, 187.

<sup>3</sup> Prop. 2016/17:180 s. 20–21.

<sup>4</sup> A.prop. s. 44.

kunna behålla sin ersättning. Vad händer då om en myndighet underlåter kommunikation?

Lagstiftaren ville genom införandet av nya förvaltningslagen förstärka rättssäkerheten bland annat genom att utöka kommunikationsplikten.<sup>5</sup> Men det framgår inte av lagen vilka påföljder som kan göras gällande om en myndighet inte följer kommunikationsplikten eller delvis missköter den.

## 1.2 Syfte

Det övergripande syftet med uppsatsen är att utreda och analysera myndigheters kommunikationsplikt. Mer specifikt avser jag att undersöka konsekvenserna av utebliven eller bristfällig kommunikation.

Huvudsyftet kan delas i två delar varav ena är rättssäkerhet och den andra är kommunikationsplikt. Beträffande rättssäkerhet kommer det att undersökas vilka rättsliga principer som kommunikationsplikten vilar på. Det kommer undersökas var dessa principer har sitt ursprung samt hur dessa principer kommer till uttryck för att stärka den enskildes rättssäkerhet. Bestämmelsens utformning i FL samt den gamla utformningen i förvaltningslagen (1986:223), ÄFL, kommer att jämföras för att utreda om rättssäkerheten har stärkts i och med införande av FL. Beträffande kommunikationsplikt kommer det att undersökas under vilka förutsättningar kommunikationsplikt gäller, samt de begränsningar som finns. Det kommer redogöras för vilka rekvisit som framgår av 25 § FL samt hur dessa tillämpas. Vidare kommer även de undantag som kan göras gällande utredas. Utredningens övergripande syfte om konsekvenserna av utebliven eller bristfällig kommunikation kommer där efter att fastställas så långt det går.

## 1.3 Metod och material

För att uppnå utredningens syfte kommer rättsdogmatisk metod att användas.<sup>6</sup> Den rättsdogmatiska metoden används genom att via lagstiftning, rättspraxis, förarbeten samt juridisk litteratur söka svar samt att sammanställa det i en juridisk skrift.<sup>7</sup> Det görs genom tolkning av relevanta rättskällor för att kunna fastställa gällande rätt och dess relevans i sammanhanget som sedan används till att förklara den konkreta tillämpningen, det vill säga hur rättsregeln ska appliceras i den aktuella situationen.<sup>8</sup> Rättsvetenskapen handlar om att genom ett systematiskt förfarande och rationell argumentation skapa ett vetande.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Prop. 2016/17:180 s. 1 och 154–155.

<sup>6</sup> Sandgren, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare, 2018 s. 48–49, Nääv & Zamboni (red), Juridisk metodlära, 2019 s. 21–43.

<sup>7</sup> Nääv & Zamboni (red), Juridisk metodlära, 2019 s. 21–22.

<sup>8</sup> A.a. s. 27–30.

<sup>9</sup> Sandgren, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare, 2018 s. 15 och 17–18.

De primära rättskällorna i denna uppsats kommer att vara lagtext tillsammans med praxis som har en given auktoritet inom rättsdogmatisk metod.<sup>10</sup> Lagens tolkning definieras utförligare via praxis, som därför kommer att användas för en djupare analys av tillämpningen av reglerna. Till dags dato har det ännu inte fattats något större antal avgöranden som utgår från FL för att en heltäckande utredning ska kunna genomföras. Med beaktande av att lagtexten i FL och dess innebörd till stor del bygger på praxis utifrån ÄFL kommer uppsatsen även att utgå från äldre rättsfall i den mån de överensstämmer med nuvarande reglering i FL.<sup>11</sup>

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD<sup>12</sup>, och Högsta domstolen, HD, gavs i början av 1970-talet en inriktning som renodlade prejudikatinstanser varför dessa har den främsta ställningen som tolkare av gällande rätt.<sup>13</sup> Justitieombudsmannen, JO, har enligt 13 kap 6 § regeringsformen (1974:152), RF, som uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet samt att JO har framställningssätt enligt 9 kap 17 § riksdagsordning (2014:801). JO:s status som rättskälla är inte helt klarlagd utifrån att det inte finns angivet vilken placering i rättsordningen som JO:s uttalanden har.<sup>14</sup> Bohlin har uttalat att JO:s beslut inte har samma auktoritet som ett avgörande från HFD men att JO:s uttalande i praktiken har stor genomslagskraft och används som vägledande.<sup>15</sup> Ekroth framhåller att JO har haft stor betydelse som rättsvägledande organ inom förvaltningsrätten, bland annat för att närmare utveckla innebörden av kommunikationsskyldigheten.<sup>16</sup> Det finns enligt Ekroth relativt få avgöranden från HFD gällande kommunikation medan JO har behandlat en stor mängd klagomål. JO:s utlåtanden har av den anledningen varit av stor vik vid definitionen av kommunikationsskyldigheten. Utifrån ovanstående resonemang kommer JO:s uttalanden och beslut att användas vid författandet av uppsatsen.

Lagtexten bör inte övertolkas till förmån för förarbeten enligt Kleineman men vilken hierarkisk ställning förarbeten har bland rättskällorna finns ingen enhetlig syn på.<sup>17</sup> Att förarbeten ofta tillmäts stor betydelse i domstolarna och står högre än doktrinen kan dock sägas enligt Kleineman. Med anledning av att nuvarande FL bygger på ÄFL kommer proposition till både FL och ÄFL därför att användas för att kunna analysera rättsläget. Enligt min egen uppfattning har betänkanden från konstitutionsutskottet (KU) en snarlik men eventuellt något högre hierarkisk ställning än proposition med anledning av att riksdagen fattar beslut utifrån utskottets betänkande. Dock innehåller betänkandena ofta hänvisning till proposition och sällan egna analyser. Vad gäller statens offentliga utredningar (SOU) framför Bengtsson att dessa är av varierande betydelse och inte används

<sup>10</sup> Nääv & Zamboni (red), Juridisk metodlära, 2019 s. 28 och 33.

<sup>11</sup> Prop 2016/17:180 s. 23.

<sup>12</sup> Regeringsrätten kommer i löpande text konsekvent att refereras till som HFD i och med namnbytet som skedde 2011, SFS 2010:1408, prop. 2009/10:80 s. 120.

<sup>13</sup> Prop. 1988/89:78 s. 1.

<sup>14</sup> Ekroth, JO-Ämbetet en offentlighetsstudie, 2001, s. 292.

<sup>15</sup> A.a. s. 287.

<sup>16</sup> A.a. s. 293–294.

<sup>17</sup> Nääv & Zamboni (red), Juridisk metodlära, 2019 s. 28–29.

lika flitigt som propositioner.<sup>18</sup> Det som enligt Bengtsson talar till fördel för SOU är att deras analyser många gånger håller en högre nivå än analyserna i proposition, och utredningarna används därför jämte proposition i domstol. Både betänkanden och SOU kommer att användas för att komplettera proposition i denna uppsats.

Den juridiska litteraturens status är omstridd men kan enligt Kleineman användas utifrån sin logiska struktur för att läsaren ska kunna bilda sig en överblick av rättsläget.<sup>19</sup> I denna uppsats kommer doktrinen att användas som stöd vid definitionen av rättsläget enligt 25 § FL. Doktrinen kommer möjliggöra ett kritisk granskande av övriga rättskällor med beaktande av att det är författarens subjektiva tolkning som presenteras i doktrinen.<sup>20</sup>

För att fastställa rättssäkerheten kommer de rättsprinciper som ligger till grund för offentlig förvaltning samt kommunikationsplikten att utredas. För att få ytterligare bärighet i rättssäkerhetsperspektivet kommer principernas ursprung inom EU-rätten att fastställas. För att möjliggöra det kommer förarbeten, rättsprinciper inom EU-rätten samt juridisk litteratur att användas. EU-domstolen har utvecklat praxis som övergripande anger att EU:s rättsakter ska ha företräde före nationell rätt om konflikt mellan de olika rättssystemen uppstår.<sup>21</sup> Det är inte helt klarlagt i vilken utsträckning EU-rätten ska ges företräde enligt Reichel men genom lojalitetsprincipen, 4.3 FEU, och EU-domstolens praxis framgår en skyldighet att tolka nationell rätt i ljuset av EU-rätten. Sedan december 2009 är rättighetsstadgan unionens primärrätt.<sup>22</sup>

Löpande under varje avsnitt kommer en jämförelse avseende lagtexten och kommunikationspliktens innebörd mellan 25 § FL och 17 § ÄFL att göras för att ligga till grund för den slutliga analysen.

## 1.4 Avgränsningar

För att uppnå uppsatsens syfte måste ett antal avgränsningar göras. Kommunikationsplikt inom svensk rätt enligt 25 § FL föreligger hos förvaltningsmyndigheter med vissa undantag från brottsbekämpande verksamhet, kommunala ärenden som kan laglighetsprövas samt om annan speciallagstiftning avviker från FL.<sup>23</sup> I och med att förvaltningslagen är subsidiär, 4 § FL, innebär det att speciallagstiftningen har företräde. Denna uppsats kommer endast behandla den kommunikationsplikt som följer av 25 § FL utan hänsyn till speciallagstiftning.

Partsinsyn är nära sammanhörande med kommunikationsplikten men uppsatsens syfte motiverar inte någon djupare definition av partsinsyn. Partsinsyn kommer

<sup>18</sup> Bengtsson, SOU som rättskälla, SvJT 2011 s 777.

<sup>19</sup> Nääv & Zamboni (red), Juridisk metodlära, 2019 s. 33–34.

<sup>20</sup> Hellner, Rättsteori en introduktion, 2006 s 115 f.

<sup>21</sup> Nääv & Zamboni (red), Juridisk metodlära, 2019 s. 111–113.

<sup>22</sup> Prop. 2016/17:180 s. 43 f.

<sup>23</sup> 2–4 §§ Förvaltningslag (2017:900).



därför att nämnas i samband med kommunikationspliktens ursprung men kommer inte att analyseras närmare. Vidare kommer undantag från kommunikation utifrån vissa handlingars sekretess inte att behandlas i denna uppsats. Sekretessen är en omfattande fråga men inte avgörande för att fastställa uppsatsens syfte.

## 1.5 Disposition

Dispositionen i uppsatsen börjar med de övergripande frågorna för att sedan smalna av till kärnfrågan och mina egna slutsatser under de sista två kapitlen.

*Kapitel 2* – Utreder vad rättssäkerhet är, vilka principer som är grundläggande för rättssäkerheten inom förvaltningsrätten samt vilken rättsprincip som ligger till grund för kommunikationsskyldigheten.

*Kapitel 3* – Utreder kommunikationspliktens rekvisit och förutsättningar. En jämförelse av kommunikationsplikten i ÄFL och FL kommer att vävas in under varje avsnitt, för att möjliggöra ett resonemang kring rättssäkerhetens betydelse för kommunikationsplikten under det avslutande kapitlet med slutsatser.

*Kapitel 4* – Utreder och analyserar verkan vid underlåten eller undermålig kommunikation utifrån rättsfall.

*Kapitel 5* – Innehåller mina egna slutsatser kopplat till det material jag studerat.

## 2 Rättssäkerhet

### 2.1 Inledning

Med anledning av utredningens syfte att utreda vilka verkningar som bristande eller utebliven kommunikation får behöver den grundläggande rättssäkerheten inom förvaltningsrätten utredas. I detta avsnitt kommer rättssäkerhet att analyseras. Först generellt, sedan övergripande för förvaltningsrätt och slutligen specifikt för kommunikationsplikten.

Rättssäkerhet i sig har inte någon entydig definition men brukar allmänt betyda att ett land har en lagstiftning och ett tillhörande system, med syfte att skydda den enskilda mot godtyckliga ingrepp från det offentliga.<sup>24</sup> Enligt von Essen är det oftast den formella rättssäkerheten som åsyftats med uttrycket rättssäkerhet.<sup>25</sup> Det syftar med andra ord till rättssäkerhet genom att följa givna handläggningsregler som i sin tur är upprättade för att säkerställa att den enskildes rätt tas tillvara utan godtyckligt agerande. Utöver handläggningsreglerna

<sup>24</sup> Prop. 2016/17:180 s. 57.

<sup>25</sup> von Essen m.fl., Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 56–57.

ska tjänstemannen även tillämpa rättsliga principer och normer. Vidare anför von Essen att det finns straffrättsliga påföljder för att säkerställa efterlevnaden av reglerna, men än viktigare är kontrollmöjligheten som möjliggör tillsyn, insyn och överprövning. Enligt Peczenik syftar den formella rättssäkerheten på förutsebarhet utifrån lagen utan något krav på materiell rättssäkerhet, det vill säga etiska aspekter.<sup>26</sup> Peczenik anför att i ett fritt samhälle förväntar sig människor i allmänhet även etiskt korrekta beslut, vilket innebär att förlegade lagar medför att en formell bokstavstolkning av lagen inte blir etisk korrekt. Rättssäkerhet enligt min mening är ett formellt förutsägbart system under ständig utveckling för att möta de etiska krav som samhället ställer på den materiella rättssäkerheten.

För att kunna svara på uppsatsens frågeställning kommer det i följande två avsnitt att klargöras för de grundläggande rättsprinciperna inom förvaltningsrätten samt vilken rättsprincip som ligger till grund för kommunikationsplikten.

## 2.2 Rättssäkerhet inom förvaltningsrätt

Rättssäkerhet inom förvaltningsrätten syftar även det till att skydda den enskilde mot godtyckliga ingrepp från det offentliga.<sup>27</sup> Den formella rättssäkerhet förutsätter förutsägbarhet samt att de uppgifter som kommer att ligga till grund för ett beslut finns dokumenterade.<sup>28</sup> Det innefattar att såväl muntliga som skriftliga uppgifter dokumenteras.<sup>29</sup>

I den offentliga rätten aktualiseras förvaltningslagens förfaranderegler samt ett antal rättsliga principer.<sup>30</sup> Principerna inom förvaltningsrätten syftar till rättssäkerhet samt förutsägbarhet. De främsta principerna enligt von Essen är legalitetsprincipen, objektivitets- och likhetsprincipen, proportionalitetsprincipen samt officialprincipen. Utifrån de principerna innebär det att beslutsfattandet ska ha stöd i rättsordningen, ske på objektiva grunder där lika fall behandlas lika samt stå i proportion till syftet med beslutet.<sup>31</sup> Officialprincipen kommer till uttryck i 23 § FL och innebär att det åligger myndigheten att ett ärende blir tillräckligt utrett samt att otviveligheter och ofullständigheter undanröjs i innan beslut fattas.<sup>32</sup>

FL värnar om den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt samt de traditionella rättssäkerhetskraven precis som sina föregångare.<sup>33</sup> Lagstiftaren har med FL ytterligare velat stärka rättssäkerheten inom förvaltningen samt tydligare markera

<sup>26</sup> Peczenik & Schött, Juridisk konservatism, SvJT 1993 s. 719.

<sup>27</sup> Prop. 2016/17:180 s. 57 och 75.

<sup>28</sup> A.prop. s. 40 och 75 f.

<sup>29</sup> A.prop. s. 153.

<sup>30</sup> von Essen m.fl., Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 56.

<sup>31</sup> Prop. 2016/17:180 s 57–60.

<sup>32</sup> von Essen m.fl., Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 142.

<sup>33</sup> Prop. 2016/17:180 s. 75, 154 f, prop. 1985/86:80 s. 13.

den rättspraxis som utvecklats inom EU-rätten.<sup>34</sup> Genom reformeringen av FL har allmänna förvaltningsrättsliga principer förts in i lagtexten som faktiska bestämmelser samt att en mer heltäckande reglering av förvaltningsmyndigheternas förfarande utformats. Lagstiftarens huvudsakliga målsättning med detta har varit att ytterligare stärka den enskildes rättssäkerhet som tillsammans med effektivitet och god service även syftar till att stärka allmänhetens tilltro till förvaltningen.<sup>35</sup> Effektiviteten i detta fall är kopplat till en kostnadseffektiv handläggning som i första hand hanteras skriftligt. Däremot så får effektiviteten aldrig gå så långt att den enskildes rättssäkerhet eftersätts.<sup>36</sup> Redaktionella och språkliga ändringar gjordes i syfte att göra lagen mer pedagogisk och lättillgänglig för tjänstemännen att tillämpa i praktiken.<sup>37</sup>

I förarbetena anges att grunderna i god förvaltning består av objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen samt legalitetsprincipen och dessa återfinns i 5 § FL.<sup>38</sup> Av artikel 41 i rättighetsstadgan framgår att var och en har rätt till god förvaltning. Stadgan innehåller miniregler till skydd för den enskilda gällande god förvaltning och medlemsländerna får utforma rättighetsskyddet ytterligare.<sup>39</sup>

Objektivitetsprincipen är ett grundläggande kännetecken för en rättsstat genom att garantera ett sakligt och opartiskt agerande av myndigheter.<sup>40</sup> Objektivitetsprincipen kommer till uttryck i både EKMR och EU-rätten och återfinns bland annat i artikel 6.2 i EKMR. I svenskt rätt är principen grundlagsfäst genom 1 kap 9 § RF. Av 1 kap 9 § RF framgår att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet, vilket innebär att den närbesläktade likhetsprincipen även görs gällande för förvaltningsmyndigheter. I och med att objektivitetsprincipen är en grund för god förvaltning aktualiseras den enligt min uppfattning även i bedömningen om hur och när en myndighet kommunicerar utifrån att bedömningen ska ske på objektiva grunder.

Proportionalitetsprincipen ges närmast konstitutionell status inom den EU-rättsliga tillämpningen.<sup>41</sup> Principen innebär att en myndighets ingripande måste tillgodose ändamålet i frågan och vara nödvändigt för att ändamålet ska uppnås. Fördelarna med åtgärden ska stå i rimlig proportion till den skada som den förorsakar för att åtgärden ska vara tillåten. Proportionalitetsprincipen är utvecklad av EU-

<sup>34</sup> Prop. 2016/17:180 s. 20 f., 49 f. och 157, bet. 2017/18:KU2 s. 14.

<sup>35</sup> A.prop. s. 21–23.

<sup>36</sup> A.prop. s. 74 f.

<sup>37</sup> A.prop. s. 23.

<sup>38</sup> Bet. 2017/18:KU2 s. 7, Prop. 2016/17:180 s. 57.

<sup>39</sup> SOU 2010:29 s. 69.

<sup>40</sup> Följande stycken baseras på Prop. 2016/17:180 s. 59 f., bet. 2017/18:KU2 s. 8 f.

<sup>41</sup> Prop. 2016/17:180 s. 60 f., bet. 2017/18:KU2 s. 9, SOU 2010:29 s. 156.

domstolen och återfinns i artikel 52.1 i Rättighetsstadgan<sup>42</sup>. Principen inom EU-rätten tar primärt sikte på den fria rörligheten men det grundläggande resonemanget har beröringspunkter handläggningen inom förvaltningsärenden.<sup>43</sup> Principen återfinns även inom Europadomstolens praxis och genomsyrar hela EKMR.<sup>44</sup> I svensk rätt återfinns principen i 2 kap 15 § RF och har även vidareutvecklats genom praxis från HFD.<sup>45</sup> Inom förvaltningsrätten tillämpas proportionalitetsprincipen på ett allmänt plan för att skydda medborgarna mot en överdriven maktutövning från det allmänna.<sup>46</sup> Även proportionalitetsprincipen aktualiseras enligt min uppfattning vid kommunikering genom att den enskilde har en möjlighet att tillvarata sin rätt mot oproportionerliga ingripanden.

Legalitetsprincipen lyfts även den som en av de principer som kännetecknar en rättsstat genom att den ska skydda den enskilda mot nyckfulla ingrepp från staten genom att alla åtgärder ska ha stöd i lag.<sup>47</sup> Inom EU:s rättssystem och EKMR är legalitetsprincipen av avgörande vikt. Legalitetsprincipen är grundlagsfäst genom 1 kap 1 § RF där det framgår att den offentliga makten ska utövas under lagarna och det ska således även gälla all handläggning hos myndigheterna, både beslutsfattande och faktiskt handlande. Lagarna i detta fall innefattar förutom lagar beslutade av riksdagen även annan författning och till exempel sedvanerätt samt även bindande föreskrifter inom respektive yrkesområde.<sup>48</sup>

## 2.3 Rätten att bli hörd

Utöver de anförda principerna i föregående avsnitt, som alla ingår i grunden för god förvaltning, så framgår av artikel 41 i rättighetsstadgan även principen om att ingen ska dömas ohörd som en del av grunden för god förvaltning.<sup>49</sup> Ur den straffrättsliga principen om att ingen ska dömas ohörd har rätten att bli hörd sitt ursprung och det är den sistnämnda principen som ligger till grund för kommunikationsplikten.<sup>50</sup> I detta avsnitt kommer det utredas vad rätten att bli hörd syftar till.

Principen om att ingen ska dömas ohörd är en grundsten i en rättsstat och i förvaltningsrätten kommer principen till uttryck genom kommunikationsplikten.<sup>51</sup> Principen om rätten att bli hörd anses som en grundläggande mänsklig rättighet

<sup>42</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2010/C 83/02, kallad Rättighetsstadgan/Stadgan.

<sup>43</sup> SOU 2010:29 s. 156–160.

<sup>44</sup> A.bet. s. 160.

<sup>45</sup> RÅ 1996 ref. 22, RÅ 1996 ref. 44 samt RÅ 1999 ref. 76. Se även Prop. 2016/17:180 s. 61, SOU 2010:29 s. 156 f samt s. 160 f.

<sup>46</sup> SOU 2010:29 s. 160.

<sup>47</sup> Stycket baseras på prop. 2016/17:180 s. 57–59 samt bet. 2017/18:KU2 s. 8.

<sup>48</sup> Stycket baseras på von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 88.

<sup>49</sup> Artikel 41 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2010/C 83/02.

<sup>50</sup> SOU 2010:29 s. 71.

<sup>51</sup> A.bet. s. 26.

enligt artikel 6 EKMR.<sup>52</sup> Den regleras även i två skilda artiklar i stadgan; enligt artikel 41 för administrativa processer och i artikel 48 för straffrättsliga processer.<sup>53</sup> Av första punkten i artikel 41 stadgan har var och en rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid. Av andra punkten i artikel 41 stadgan framgår att principen består av tre delar. För det första (41.2 a) har var och en rätt att bli hörd innan en negativ åtgärd vidtas mot honom eller henne, för det andra (41.2 b) ska var och en ha tillgång till de akter som berör honom eller henne och för det tredje (41.2 c) är förvaltningen skyldig att motivera sina beslut. Av praxis framgår att det som uttrycks som "sina angelägenheter" i ingressen till artikeln gäller både vid beslut mot enskilda men även vid utformandet av förordningar som kan beröra enskilda.<sup>54</sup> Artikel 41.2 a tar sikte på rätten till försvar och att ingen ska dömas ohörd. Principen ger i ordalydelsen uttryck för att endast vara tillämplig när åtgärder vidtas som berör någon enskild negativt. Bedömningen huruvida en åtgärd är att anse som negativ ska utgå ifrån hur åtgärden kommer att påverka den enskilde individens intresse och ställning. Det föreligger vara så att rätten till god förvaltning enligt artikel 41 stadgan överensstämmer med artikel 6 i EKMR.<sup>55</sup>

Utöver att principen om rätten att bli hörd finns i stadgan och EKMR så återfinns den även i artikel 16.1 EU-ombudsmannens kodex. Kodexen är författad av europeiska ombudsmannen som har till uppgift att undersöka missförhållanden i unionens verksamheter och är godkänd av europaparlamentet.<sup>56</sup> I artikel 16.1 kodexen anges att rätten att höras och yttra sig ska respekteras i alla skeden av beslutsprocessen, och det framgår ingen begränsning om att beslutet ska gå den enskilde emot.<sup>57</sup>

HFD fann i RÅ 1997 ref. 65 att i de fall nationell rätt strider mot EU-rättens princip om en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR ska EU-rättens allmänna principer ges företräde. Det råder viss oklarhet kring om Stadgans bestämmelser är bindande för medlemsstaterna speciellt när det kommer till bestämmelserna om god förvaltning i artikel 41.<sup>58</sup> Huruvida stadgan är rättslig bindande eller ej torde vara underordnat utifrån resonemanget om att reglerna i förvaltningslagen ska vara utformade på så sätt att de unionsrättsliga principerna om god förvaltning omfattas helt.<sup>59</sup> Det är med beaktande av den EU-rättsliga regleringen och EU-

<sup>52</sup> Artikel 6 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>53</sup> Stycket bygger fortsättningsvis på SOU 2010:29 s. 71 samt artikel 41 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2010/C 83/02.

<sup>54</sup> Resterande del av stycket baseras på SOU 2010:29 s. 69–71.

<sup>55</sup> SOU 2010:29 s. 70.

<sup>56</sup> Den europeiska kodexen för god förvaltningssed s. 5.

<sup>57</sup> SOU 2010:29 s. 71.

<sup>58</sup> A.bet. s. 68.

<sup>59</sup> A.bet. s. 91.

domstolens praxis om rätten att bli hörd som kommunikationsskyldighet i 25 § FL fått sin nuvarande utformning.

## 3 Kommunikationsplikt

### 3.1 Inledning

För att var och en ska kunna tillvarata sin rätt krävs att parten har möjlighet att ta del av de uppgifter och material som ingår i ärendet. Frågan om när kommunikationsplikten aktualiseras samt när det är möjligt att göra undantag kommer att utredas i detta kapitel.

Inom EU-rätten behandlades tidigare partsinsyn och kommunikation i ett sammanhang men en fristående kommunikationsprincip har emellertid utvecklats där det åligger myndigheten att delge parten uppgifterna i ett ärende.<sup>60</sup> Både partsinsyn och kommunikation möjliggör insyn och tillgång till handlingar i ett ärende. Partsinsyn åligger den enskilde att efterfråga medan kommunikationsplikten åligger myndighetens skyldighet att delge den enskilde. I förvaltningsprocesslag (1971:291), FPL, återfinns en motsvarande reglering kring kommunikationsplikt för förvaltningsdomstolar.<sup>61</sup> Ledning kan därför hämtas även från tillämpningen av kommunikationsreglerna i FPL.<sup>62</sup>

Förutom att kommunikationsplikten möjliggör att beslutsfattandet sker utifrån korrekta underlag är syftet med regleringen som tidigare nämnts att säkerställa den enskildes möjlighet att tillvarata sin rätt.<sup>63</sup> En myndighets avgörande får som huvudregel inte grunda sig på material som parten inte har fått tagit del av och tillfälle att yttra sig över.<sup>64</sup> I detta kapitel kommer kommunikationsplikten att utredas.

I uppsatsen hämtas vägledning från kommunikationsplikten i ÄFL samt att jämförelser görs med kommunikationsplikten i FL. Respektive paragrafs första stycke återges därför nedan.

<sup>60</sup> EU-domstolens mål C-462/98 P, *Mediocurso mot kommissionen*, REG 2000 s. I-7183 samt mål C-32/95 P, *kommissionen mot Lisrestal*, REG 1996 s. I-5373.

<sup>61</sup> von Essen, *Förvaltningsrättens grunder*, 2018 s. 159.

<sup>62</sup> A.a. s. 275.

<sup>63</sup> Se bl.a. JO 2013/14 s. 471 samt JO beslut av den 29 januari 2019, dnr 2490-2017.

<sup>64</sup> von Essen, *Arbete i offentlig förvaltning*, 2018 s. 109.

17 § ÄFL Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,
2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller
4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

25 § FL Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, om

1. ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller
3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

## 3.2 Förutsättningar för kommunikationsplikt

För att kommunikationsplikten enligt 25 § FL ska aktualiseras ska vissa rekvisit vara uppfyllda. Generellt ska kommunikation ske så snart en myndighet ska fatta beslut i ett ärende. Skyldigheten gäller mot den som är berättigad part i ärendet samt omfattar allt material av betydelse. Parten ska dessutom ges tillfälle att yttra sig över materialet. I kommande avsnitt kommer det utredas kring begreppet ärende, vem som är att anse som berättigad part, vad som är material av betydelse samt tillfälle att yttra sig.

### 3.2.1 Ärende

Kommunikationsskyldighet föreligger vid myndighets handläggning av ärenden, varför definitionen av ärende är av central betydelse för tillämpningen. Vad som definierar begreppet ärende samt vilka gränsdragningar som ska göras kommer utredas i detta avsnitt.

I 17 § ÄFL framgick att det var i ärenden som rörde myndighetsutövning som kommunikationsplikten gjordes gällande med anledning av att bespara myndigheterna onödig och tidskrävande administration.<sup>65</sup> Nuvarande formulering i 25 § FL gör ingen sådan begränsning utan omfattar alla ärenden med utgångspunkt i att säkerställa att all handläggning som sker hos myndigheter håller god standard och hanteras rättssäkert.<sup>66</sup> I JO 2016/17 s. 601 har JO redan innan införandet av FL uttalat sig i frågan. JO anför i ärendet att det är en självklarhet att kommunicera i alla ärenden trots att det inte föreligger någon formell skyldighet att kommunicera i ärenden som inte innefattar myndighetsutövning. På så sätt menar JO att den grundläggande principen om att "ingen ska dömas ohörd" tillämpas vid all handläggning hos myndigheten.

Ärendebegreppet beskrivs som ett flytande begrepp som måste avgöras från område till område.<sup>67</sup> En gräns för vad ett ärende är dras mellan handläggning och faktiskt handlande.<sup>68</sup> von Essen framför att "[m]er allmänt kan det sammanfattas så att med handläggning av ett ärende avses en verksamhet som utmynnar i ett "uttalande", ett beslut av något slag, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan".<sup>69</sup> Handläggning av ett ärende avslutas med ett ställningstagande, som presenteras i ett beslut eller ett uttalande.<sup>70</sup> I de fall det handlar om en anmälan som inkommer till en tillsynsmyndighet har JO i beslut dnr 5889-2018 uttalat att sådana förhållanden är att anse som ärendehandläggning trots att den enskilde saknar partsställning i ärendet. För att det ska anses som att ett ärende påbörjas i samband med att en anmälan inkommer förtydligar JO att det måste vara reglerat, eller på annat sätt framgå, att tillsynsmyndigheten ska hantera anmälningar från enskilda. Det innebär således enligt JO:s uttalande att en tillsyn inte behöver påbörjas för att ett ärende ska anses påbörjat genom en anmälan.<sup>71</sup> Faktiskt handlande å andra sidan kännetecknas av sådant som rådgivning och service som en myndighet ger utifrån serviceskyldigheten, 6 § FL, och omfattas alltså inte av kommunikationsplikten.<sup>72</sup> Som exempel på faktiskt handlande nämns i förarbetena åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa. Trots att det i många fall är tydligt var gränsen mellan handläggning och faktiskt handlande går så är det i vissa fall svårare att avgöra. Av den anledningen finns inte ärende eller faktiskt handlande definierat i lag, men även för att inte i onödan inskränka enskildas rättigheter.<sup>73</sup>

<sup>65</sup> Prop. 2016/17:180 s. 48 och 158 f. samt prop. 1971:30 del 2 s. 447 f.

<sup>66</sup> SOU 2010:29 s. 104 f.

<sup>67</sup> von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 58 f.

<sup>68</sup> Prop. 2016/17:180 s. 23 f.

<sup>69</sup> von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018, s. 59.

<sup>70</sup> Prop. 2016/17:180 s. 24 f. samt RÅ 2004 ref. 8.

<sup>71</sup> JO beslut av den 14 januari 2020, dnr 5889-2018.

<sup>72</sup> Prop. 2016/17:180 s. 23 f.

<sup>73</sup> A.prop. s. 52 f.



Kommunikationsplikten har även utökats till att omfatta alla typer av beslut vid handläggningen av ett ärende och inte enbart det slutliga avgörandet.<sup>74</sup> Den nya regleringen innebär därmed att alla myndighetens åtgärder från det att ett ärende påbörjas till det avslutas omfattas av kommunikationsplikten. Regleringen omfattar därmed till exempel tillfälliga omhändertaganden av personer eller föremål under ärendets utredningsfas som inte avgör ärendet slutligt, samt föreläggande om att inställa sig till en läkarundersökning.<sup>75</sup> Både HFD och JO har sedan tidigare uttalat sig om att kommunikationsplikten redan enligt 17 § ÄFL ansågs vara ett uttryck för ett principiellt synsätt med generell räckvidd, trots lagens formulering om att det enbart gällde slutgiltiga beslut.<sup>76</sup> I RÅ 1991 ref. 109 uttalade HFD att vissa interimistiska beslut kan ha stor praktisk eller ekonomisk betydelse för den enskilde, varför dessa inte bör undantas från kommunikationsplikten. Någon skillnad i beslutets ekonomiska betydelse ska däremot inte göras enligt 25 § FL, bedömningen ska utgå från den enskilde och beslutets påverkan för individen.<sup>77</sup> Genom att kommunikationsplikten i 25 § FL inte heller gör någon skillnad på när i handläggningen ett beslut fattas, anses principen om att ingens ska dömas ohörd tydligt markerats i lagen.<sup>78</sup>

I förarbetet till FL anförde flera remissinstanser en farhåga för att den nya och mycket bredare tillämpningen av kommunikationsskyldigheten skulle ha en negativ effekt på handläggningens effektivitet och skapa längre handläggningstider.<sup>79</sup> Regeringen tillsammans med andra remissinstanser ansåg inte att en huvudregel om kommunikation skulle medföra effektivitetsförluster inom förvaltningen som motiverade en begränsning i form av att ange vilka beslut som ska omfattas av bestämmelsen. Utifrån förtydligandet om att all ärendehandläggning omfattas av de processuella rättssäkerhetsgarantierna borde det snarare göra handläggningen mer effektiv och resultera i fler korrekta beslut, samt ökat förtroende för förvaltningen från allmänheten.<sup>80</sup>

### 3.2.2 Berättigad part

Det är i förhållande till den som är part i ett ärende som myndighetens kommunikationsplikt uppstår. Frågan om vem som intar ställning som part kommer närmare att analyseras i detta avsnitt.

<sup>74</sup> Prop. 2016/17:180 s. 156 f.

<sup>75</sup> SOU 2010:29 s. 26 f.

<sup>76</sup> RÅ 1991 ref. 109, JO 1983/84 s. 375.

<sup>77</sup> Prop. 2016/17:180 s. 159, von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 151.

<sup>78</sup> Prop. 2016/17:180 s. 157.

<sup>79</sup> Stycket bygger på prop. 2016/17:180 s. 48 f, 156–158 samt 279.

<sup>80</sup> Prop. 2016/17:180 s. 48 f. samt 279.

Begreppet part i FL ska enligt förarbetena användas som en samlad beteckning av *sökande, klagande eller annan part*.<sup>81</sup> Den definitionen är hämtad från 17 § ÄFL där formuleringen innefattade just sökande, klagande eller annan part. Trots förvaltningslagens övergripande ändamål att "värna medborgarnas rättssäkerhet" ska det inte göras någon skillnad mellan juridiska och fysiska personer och inte heller mellan enskilda och offentliga parter.<sup>82</sup>

### *Sökande*

Med sökande avses den som hos en myndighet ansöker om en åtgärd som är reglerad i den offentlighetslagstiftningen.<sup>83</sup> För att vara sökande måste alltså en ansökan om en åtgärd inkomma till myndigheten och utöver det måste även den ansökta åtgärden vara reglerad i offentlighetslagstiftning. Det finns inga formkrav på hur en ansökan om åtgärd ska vara utformad men definieras ofta i speciallagstiftning, 19 § FL.<sup>84</sup> I HFD 2018 ref. 23, gällande Länsförsäkringars ansökan om godkännande av villkorsändringar hos revisorsinspektionen, fann HFD att Länsförsäkringar var part. HFD konstaterade att Länsförsäkringar var att anse som part utifrån att deras begäran hanterades som ett ärende hos Revisorsinspektionen samt att Revisorsinspektionen fattade ett beslut riktat mot Länsförsäkringar i ärendet.

### *Klagande*

En klagande är den som överklagar ett förvaltningsbeslut.<sup>85</sup> Det kan vara en sökande som fått avslag på ansökan eller den som berörs av en myndighets ingripande och önskar få beslutet ändrat eller upphävt. Den som beslutet eller ingripandet går emot intar då ställning som klagande och är därmed berättigad part. I RÅ 1999 ref 76, gällande att regeringen (närings- och handelsdepartementet) fattat beslut om att rätten att driva kärnkraftsreaktor 1 vid Barsebäck skulle upphöra, definieras detta tydligare.<sup>86</sup> Beslutet berörde bolaget BKAB som drev verksamheten direkt samt två andra bolag indirekt. Det ena bolaget Sydkraft ägde samtliga aktier i BKAB och det andra bolaget PreussenElektra hade i sin tur betydande ägarintresse i Sydkraft. Av HFD:s dom framgår att bolagen var berörda av beslutet i en sådan omfattning att de båda, jämte BKAB, var att anse som parter. Däremot ansågs inte Handölsdalens sameby ha klaganderätt i HFD 2011 not. 62. Samebyns renskötselrätt kunde inte

<sup>81</sup> Prop. 2016/17:180 s. 80.

<sup>82</sup> A.prop. s. 158 samt SOU 2010:29 s. 442 f.

<sup>83</sup> A.prop. s. 79.

<sup>84</sup> A.prop. s. 129 och 304 f.

<sup>85</sup> A.prop. s. 79 och 295.

<sup>86</sup> Av förarbeten till lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (Rättsprövningslagen, RpL) framgår att samma definition av begreppet part som utvecklats via förvaltningsrättslig praxis ska användas vid rättsprövning, Prop. 1987/88:69 s 26 f.

anses påverkas av ägarbytet av marken då rätten kvarstod även efter ett ägarbyte. Slutligen kan anföras att det i HFD 2014 ref. 28 fanns att en sökande måste vara känd för att kunna inta ställning som klagande. I det fall en begäran görs anonymt och myndigheten inte har någon rätt att efterforska vem som inkommit med begäran, kan den enskilde inte inta ställning som klagande part enligt HFD:s dom.

### *Annan part*

Uttrycket annan part inbegriper bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed intar ställning som s.k. förklarande part.<sup>87</sup> En klagande som berörs av en myndighets ingripande beslut har därmed intagit ställning som förklarande part redan i första instans. Med förklarande part avses att den som är föremål för en åtgärd har rätt att förklara sig innan beslut fattas. Som exempel kan nämnas ärenden om tillsyn som utförs av DO där JO i beslut dnr 5889-2018 funnit att den som är föremål för tillsynen intar ställning som förklarande part.<sup>88</sup>

En allt för odefinierad krets av vem som anses vara part i ett ärende kan på ett negativt sätt påverka effektiviteten i förvaltningen samt omöjliggöra kommunikationsplikten och därmed rättssäkerheten. Däremot har regeringen ansett att en legaldefinition av begreppet part inte är nödvändig utan snarare kan medföra hinder för en generös tillämpning av regleringen rörande bland annat kommunikation. Regeringens uppfattning är att en definition av partsbegreppet via praxis inte riskerar att rättssäkerheten eftersätts.<sup>89</sup>

Med bakgrund i att partsbegreppet saknar legaldefinition kan den som har ett intresse i saken, men som inte anses vara part i första instans, tillerkännas partsställning som klagande i högre instans. Den som anmäler eller tar initiativ till en åtgärd genom att anmäla ett visst förhållande utan att för den delen ha någon närmare anknytning till ärendet faller utanför partsbegreppet enligt RÅ 1983 2:37. Utöver det så finns även möjligheten att via speciallagstiftning reglera vem som ska anses som part i en viss typ av ärende och på så sätt definiera innebörden ytterligare i och med att förvaltningslagen enligt 4 § FL är subsidiär.

Av praxis förs ett tydligare resonemang om hur begreppet part ska definieras.<sup>90</sup> Av RÅ 1999 ref 27 framgår att partsbegreppet ska tolkas på så sätt att den som enligt artikel 6 i Europakonventionen har rätt till domstolsprövning också erhåller den rätten. Målet handlade om ett överlåtande av en fastighet och om partsbehörigheten skulle överföras, så kallad partssuccession. HFD fann att

<sup>87</sup> Prop. 2016/17:180 s. 79 och 295.

<sup>88</sup> JO beslut av den 14 januari 2020, dnr 5889-2018.

<sup>89</sup> Prop. 2016/17:180 s. 79, SOU 2010:29 s. 246–247.

<sup>90</sup> RÅ 1996 ref. 66, RÅ 1999 ref. 27, RÅ 2000 not 23, RÅ 2006 not 109, HFD 2011 not 62, HFD 2016 ref. 59 samt HFD 2018 ref. 23.

saklegitimationen endast kan överföras till den nya ägaren om denne inte har möjlighet att tillvarata sin rätt på annat sätt, till exempel genom att själv starta ett ärende.

Praxis<sup>91</sup> hänvisar även återkommande till Hellners och Malmqvist som anför att det krävs saklegitimation för att anses vara part.<sup>92</sup> Saklegitimation innebär att beslutet, eller effekten av beslutet, påverkar den enskildes offentligrättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. Vem som helst som har ett intresse av frågan kan därmed inte göra anspråk på att få material kommunicerad till sig i ett ärende. Hellners och Malmqvist hänvisar även till att partsdefinitionen i ett ärende kan utgå från den som har rätt att överklaga beslutet vilket även framförs i förarbetena.<sup>93</sup> I RÅ 2001 ref 27 förtydligas resonemanget med att partsbegreppet definieras utifrån ett intresseperspektiv. Det innebär att den som har ett befogat och skyddsvärt intresse i saken är att anse som part, vilket också framgår av 41–42 §§ FL.

Myndigheter har inte någon skyldighet att göra långtgående efterforskning för att ta reda på om det finns fler intressenter i ett ärende.<sup>94</sup> Om myndigheten har kännedom om en eventuell tredje part innan avgörandet av ärendet kan det vara till fördel att kommunicera även med den parten.

Det jag kommit fram till i detta avsnitt är att det oftast går att avgöra vem som är part redan när ett ärende påbörjas. Frågan om part kan även aktualiseras i senare skede om någon gör gällande att han eller hon bör ha ställning som part.<sup>95</sup>

### 3.2.3 Material av betydelse

Av kommunikationsskyldighet görs gällande att det är allt material av betydelse som ska kommuniceras. Vad som anses med material av betydelse samt vilka bedömningar som ska göras av materialets betydelse kommer utredas i detta avsnitt.

Under ett ärendes handläggning kan stora mängder material tillföras ärendet. Begreppet *uppgift* enligt ÄFL beskrivs som upplysning, yttrande eller annat, har i FL ersatts med begreppet *material* som förutom handlingar även innefattar föremål av varierande slag samt iakttagelser.<sup>96</sup> Nuvarande formulering om material tar sikte på att bättre motsvara förvaltningslagens övergripande ändamål,

<sup>91</sup> Se exempelvis HFD 2018 ref. 23, JO 2009/10 s. 351 samt JO 2017/18 s. 306.

<sup>92</sup> Stycket bygger på Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010, s. 34–37.

<sup>93</sup> Prop. 2016/17:180 s. 131.

<sup>94</sup> Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010 s. 198.

<sup>95</sup> Prop. 2016/17:180 s. 155.

<sup>96</sup> A.prop. s. 158 f och 171, prop. 1971:30 del 2 s. 452 samt von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 150.

och på så sätt tydligare markera att det är mer än bara uppgifter som omfattas av kravet.<sup>97</sup> Parten ska ges möjlighet att personligen undersöka materialet vilket kan vara kartor, videoinspelningar, telefonsamtal eller iakttagelser som antecknats eller kopior av bevishandlingar av olika slag.<sup>98</sup>

Den nuvarande regleringen av 25 § FL skiljer sig ytterligare från sin föregångare av 17 § ÄFL. Den äldre regleringen framhöll ett undantag som utgjorde en möjlighet att inte kommunicera om uppgiften saknade betydelse, medan nuvarande formulering utgår från en huvudregel om att allt material av betydelse för beslutet ska kommuniceras. Vad skillnaden i formulering får för konsekvenser i praxis är enligt Perssons mening oklart.<sup>99</sup> Emellertid anføres i förarbetena att förändringen är avsedd att redan i den inledande bestämmelsen begränsa den administrativa omfattning av kommunikationsplikten, utifrån att det endast är material av betydelse för beslutet som omfattas och inte allt material.<sup>100</sup> Det bör enligt förarbetena även bidra till att mildra vidgningen gällande att kommunikationsplikten omfattar allt beslutsfattande till skillnad mot 17 § ÄFL där enbart själva avgörandet omhäftades. Formuleringen ska alltså fungera som en begränsning framförallt ur ett administrativt perspektiv.<sup>101</sup>

JO har vid flera tillfällen konstaterat att materialet som ska kommuniceras inte enbart begränsas till skriftligt tillförda handlingar utan att även muntliga uppgifter och iakttagelser gjorda via syn omfattas.<sup>102</sup> Av 27 § FL framgår att en myndighet att en skyldighet att dokumentera uppgifter som inkommer på något annat sätt än som en handling om de kan ha betydelse för ett beslut. I två separata anmälningar har JO funnit att den klagande haft rätt att ta del av muntliga uppgifter innan beslut fattas utifrån kommunikationsplikten. HFD har tidigare gjort samma bedömning som JO, i RÅ 1976 ref. 119, om att även muntliga utsagor ska kommuniceras. I HFD:s dom framgår att det gällande ett ärende hos en besvärnämnd hade inkommit ett skriftligt yttrande som kommunicerats med parten innan beslutsfattandet. Det hade även förekommit ett muntligt uttalande som i huvudsak hade samma innehåll som det skriftliga men som inte hade kommunicerats vilket ansågs bryta mot kommunikationsplikten. Formuleringen i 25 § FL som vidgar begreppet om vad som omfattas av kommunikationsplikten utgår således från den utformning som förtydligats genom praxis. Denna vidgning bidrar till att besluten blir sakligt korrekta men är även en av de viktigaste garantierna för den enskildes rättssäkerhet.<sup>103</sup>

<sup>97</sup> Prop. 2016/17:180 s. 154 f.

<sup>98</sup> SOU 2010:29 s. 428 samt prop. 2016/17:180 s. 158 f.

<sup>99</sup> Persson, obehövlig kommunikation och beslutsmotivering, FT, 2018 s 505–506.

<sup>100</sup> Prop. 2016/17:180 s. 159, SOU 2010:29 446.

<sup>101</sup> Stycket bygger på a.prop. s. 158–160.

<sup>102</sup> JO 2003/04 s. 205 samt JO 2003/04 s. 360.

<sup>103</sup> Prop. 2016/17:180 s. 154 och 281.

Den nya formuleringen skiljer sig från formuleringen i 17 § ÄFL där det framgick att det var "uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv" som omfattades av kommunikationsplikten. Tidigare gjordes därmed ett generellt ställningstagande angående att det som tillförts ärendet av parten själv inte kunde anses vara av betydelse i sammanhanget och därför inte skulle omfattas av kommunikationsplikten. Den tidigare formuleringen torde ha försvårat bedömningen avseende om kommunikationsplikt föreligger eller inte. Den nya formuleringen tar sikte på att det är material som tillförts ett ärende och som sedan ligger till grund för eller påverkar beslutets utgång som ska kommuniceras, vilket i förarbetena framhålls har utformats genom praxis.<sup>104</sup> Således kan sägas att om den sökande själv tillfört material till ärendet kan inte det ensamt ligga till grund för att kommunikation inte behövs, utan det hur materialet tillfördes ärendet som är av vikt.<sup>105</sup>

Utifrån uttalanden från JO framgår att när en myndighet på eget bevåg tillför material som lämnats av parten i andra ärenden omfattas det materialet av myndighetens kommunikationsskyldighet. Det förtydligas av JO 1997/98 s. 306 gällande en ändring av folkbokföringsadress som Skattemyndigheten själv initierat utifrån uppgifter som inkommit till myndigheten. Skattemyndigheten har utgått från uppgifter som den enskilde lämnat in i andra ärenden rörande folkbokföringsadress för sina egna minderåriga barn samt ändring av efternamn. Den enskilde har själv initierat dessa föregående ärenden och därför känt till vad som framgår av ärendena. JO anför att uppgifterna haft en betydelse för det av Skattemyndigheten initierade ärendets utgång och därför borde ha kommunicerats. Det kan därför konstateras att om den sökande vid annat tillfälle eller ärende har inkommit med uppgifter som senare kommer att ligga till grund för ett ärendes utgång är det myndighetens agerande som ger upphov till kommunikationsskyldigheten. Det kan likställas vid att det är myndigheten som tillfört material till ärendet och inte den sökande själv.

Även i RÅ 1992 ref. 20, angående uppehållstillstånd, har det konstaterats att en myndighet som inhämtar uppgifter som den sökande själv har kännedom om men som får betydelse för beslutets utgång ska kommuniceras. I fallet inhämtade myndigheten uppgifter om den sökande från rikspolisregistret gällande att den sökande dömts till dagsböter för snatteri. Det förefaller sig naturligt att den sökande borde ha känt till den uppgiften sedan tidigare, varför uppgiften inte kommunicerades. Uppgiften har sedan legat till grund som ett särskilt motiv för att avslå ett överklagande hos utlänningsnämnden. HFD konstaterar dock att den uppgift som legat till grund för avslaget inte kommunicerats med parten, varför HFD beviljar resning och återförvisar ärendet till nämnden. Detta förtydligar att

<sup>104</sup> Prop. 2016/17:180 s. 157 och 160.

<sup>105</sup> A.prop. s. 158–159.

sådana personliga omständigheter som den sökande redan har kännedom om, men som tillförs ärendet av myndigheten och är av betydelse för ärendets utgång alltid ska kommuniceras.

Material som helt saknar betydelse eller relevans för beslut i ärendet faller utanför bestämmelsen och behöver således inte kommuniceras.<sup>106</sup> För att förtydliga anför von Essen att "[e]tt annat sätt att uttrycka detta är att det handlar om att dra en gräns mellan det individuella och det generella".<sup>107</sup> En myndighets allmänna råd är exempel på det generella till skillnad mot en sakkunnigs yttrande i det enskilda fallet som är exempel på det individuella. von Essen uppger även att en myndighets bedömning eller värdering i det enskilda fallet aldrig kan anses tillförda ett ärende trots den uppenbara betydelse detta har för det individuella.<sup>108</sup> I speciallagstiftning kan det däremot vara reglerat att även detta ska kommuniceras med parten, vilket är fallet inom skatteområdet och vissa delar inom vården.<sup>109</sup>

Utifrån JO 1998/99 s. 189 har Arbetsmarknadsstyrelsen och Länsarbetsnämnden kritiserats för sitt förfarandesätt gällande en ansökan om förlängt starta-eget-bidrag. Däremot finner JO i samma uttalande att kommunikationskravet inte omfattar den bedömning som myndigheten gör av ärendet, utan endast uppgifter som kan beskrivas som utredningsmaterial för frågan. Prövningen av sakfrågan som innebär hur en myndighet bedömer det individuella utredningsmaterialet i förhållande till det generella i form av förordningar omfattas således inte kommunikationsplikten.

Min bedömning är att materialets betydelse utgår från dess betydelse i det beslut som ska fattas ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Om materialet endast legat till grund för beslutet i en liten del ska det ändå kommuniceras för att den enskilde ska få möjlighet att bemöta materialet samt för ökad förutsägbarhet av det kommande beslutet.

### **3.2.4 Tillfälle att yttra sig**

När en myndighet kommunicerar ska parten ges tillfälle att yttra sig för att myndighetens kommunikationsplikt ska anses uppfyllt. Frågan om formen för kommunikation samt vad som anses skälig tid för partens yttrande kommer närmare att analyseras i detta avsnitt.

Kommunikationsplikten består av två led där det första är att en myndighet måste kommunicera allt material av betydelse och det andra är att parten ges tillfälle att

<sup>106</sup> Prop. 2016/17:180 s. 159.

<sup>107</sup> von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s.151.

<sup>108</sup> A.a. s. 150 f. samt von Essen Arbete i offentlig förvaltning, 2018 s. 109 f.

<sup>109</sup> von Essen Arbete i offentlig förvaltning, 2018 s. 111.

ytra sig över materialet. För att säkerställa den enskildes rätt till att inte dömas ohörd är det av yttersta vikt att parten ges tillfälle att yttra sig över det anförda materialet.<sup>110</sup>

En myndighet har enligt 25 § andra stycket FL mandat att på egen hand bestämma hur kommunikation ska ske samt ska ge parten tillfälle att yttra sig inom bestämd tid. Av 9 § FL framgår att handläggning inom förvaltningsärenden generellt ska göras skriftligt vilket motiveras med att handläggningen blir så effektiv som möjligt och samtidigt möjliggör insyn ur rättssäkerhetsperspektiv.<sup>111</sup> Enligt förarbetena ska myndigheten välja det kommunikationssätt som, utifrån ärendets materiella omfattning och komplexitet, är det mest effektiva sättet att kommunicera.<sup>112</sup> Det kan i ärenden av enklare karaktär handla om ett telefonsamtal eller muntlig information vid ett besök. Med beaktande av en myndighets serviceskyldighet som framgår av 6 § FL ska myndigheten möjliggöra att kommunikationen blir så enkelt och smidig som möjligt för den enskilde och samtidigt effektiv ur myndighetens perspektiv.<sup>113</sup>

I JO-praxis har det tydligare definierats vilka avvägningar som måste tas i beaktande gällande hur kommunikationen ska ske. Av JO 2005/06 s. 333 framgår en allmän ståndpunkt som innebär att ju mer komplicerat ett ärende är desto tyngre är skälen för skriftlig kommunikation. Uttalandet gjordes i ett ärende gällande en allmän försäkring som enbart föregåtts av muntlig kommunikering. Det som konstaterades av JO var att ärendet var relativt ovanligt och av den anledningen att anse som mer komplicerat än andra ärenden, samt att den berörda parten var negativt inställd till åtgärden. Bara det faktum att ärendet var mer komplicerat än standardärenden ansågs föranleda en skriftlig kommunikation. I och med att kommunikationen skedde muntligt gavs inte den enskilde någon rimlig möjlighet att ta ställning till materialet och yttra sig vilket direkt går emot rätten att inte dömas ohörd.

JO har även behandlat andra kommunikationssätt som kan anses som principiellt viktiga. I JO 2016/17 s. 333 uttalar sig JO om kommunikation via e-post. Ärendet handlar om en barnavårdsutredning där socialtjänsten misslyckats att nå föräldrarna via telefon och därav valde att kommunicera via e-post. JO fann att kommunikation via e-post föranleder höga krav på säkerhet när det innehåller uppgifter som omfattas av sekretess samt att myndigheten inte bör besluta om kommunikation via e-post mot den enskildes vilja. Trots att ärendet i sig inte härrör sig till kommunikationsplikten enligt 25 § FL har von Essen ansett att det principiella ställningstagandet även bör kunna göras gällande för kommunikationsplikten.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2010/C 83/02 artikel 41.2.

<sup>111</sup> Stycket bygger på Prop. 2016/17:180 s. 75 f., 169–171 samt SOU 2010:29 s. 454 f.

<sup>112</sup> Prop. 2016/17:180 s. 170.

<sup>113</sup> SOU 2010:29 s. 454 f.

<sup>114</sup> von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 154.



Av RÅ 81 2:37 framgår ett ställningstagande kring muntlig kommunikation vid inhämtande av kompletterande uppgifter. En sökande inkom med så ofullständiga uppgifter att Patent- och registreringsverket valde att inhämta kompletterande uppgifter via telefon. Patent- och registreringsverkets avförde sedan bolaget ur aktiebolagsregistret trots att sökande endast begärt en avregistrering av firman. HFD fann att beslutet var av så avgörande och definitiv karaktär att Patent- och registreringsverket borde ha begärt skriftlig komplettering istället för muntligt. Av samma anledning inte, enligt min mening, muntlig kommunikation alltid lämpligt utifrån 25 § FL. Formen för kommunikation får avgöras i förhållande till ärendets karaktär och hur ingripande beslutet i sig är för den enskilde.

När den sökande får ta del av materialet i ärendet ska han eller hon även ges möjlighet till att yttra sig. Det finns inget lagstadgat krav hur partens yttrande ska inkomma eller hur lång svarsfrist som ska ges förutom att svarsfristen ska vara bestämd.<sup>115</sup> I 17 § ÅFL fanns inget krav på att det skulle framgå en bestämd svarsfrist gällande yttrandet så som det idag är reglerat i 25 § FL. Tidsangivelsen för svarsfrist har hämtats från den utveckling som skett via praxis där det slagits fast att det dels är en fråga om effektivitet samt dels en fråga rättssäkerhet som anmodar en angiven tid.<sup>116</sup> Om svarsfristen lämnas öppen riskerar ärendegången att bli utdragen och onödigt lång varför en angiven svarsfrist effektiviserar handläggningen. En kort svarsfrist hotar rättssäkerheten utifrån att parten inte ges möjlighet att under skälig tid tillvarata sin rätt. Parten ska vara medveten om när svar senast ska lämnas in för att yttrandet ska tas i beaktande. Med anledning av att en part inte måste inkomma med ett yttrande kan det vara svårt för myndigheten att avgöra om parten ämnar inkomma med yttrande eller inte i det fall en tidsangiven svarsfrist inte framgår i samband med kommunikationen.<sup>117</sup>

Hur lång svarstid som kan anses vara lämplig ska enligt proposition utgå från varje enskilt ärendes art och materialets omfattning, så att den sökande får ett skäligt rådrum. För att finna vägledning gällande tidsfrist går det att söka stöd av praxis och JO:s befintliga granskningsuttalanden.<sup>118</sup> Av JO 2001/02 s. 167 framgår att det är skäligt, i ett ärende av normalfallet som inte är ovanligt komplicerat eller har väldigt omfattande material, att ge den sökande två veckors svarsfrist. Vidare framgår av JO 1988/89 s. 333 att för ärenden som bedöms som brådskande kan en svarsfrist om nio dagar anses skälig, och inte två dagar som myndigheten i ärendet själva ansåg som skäligt. I äldre förarbeten uppgavs en svarfrist om minimum fem dagar. JO har i flera ärenden kritiserat fem dagars svarsfrist och anser att det i allmänhet måste ses som allt för kort.<sup>119</sup> Det kan dock i undantagsfall vara befogat med en kortare svarfrist om det ligger i den enskildes

<sup>115</sup> Prop. 2016/17:180 s. 169 f.

<sup>116</sup> A.prop. s. 170, Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010 s. 204, RÅ 1998 ref. 1, JO 1981/82 s. 319.

<sup>117</sup> Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010 s. 205 samt von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 154.

<sup>118</sup> Prop. 2016/17:180 s. 170, JO 2001/02 s. 167, JO 1988/89 s. 333.

<sup>119</sup> SOU 1968:27 s. 163, JO 2001/02 s 167.

intresse samt att svarsfristen inte är definitiv. Av JO beslut dnr 896-2008 var förutsättningarna sådana att en kortare svarsfrist var acceptabel med anledning av att den gick att förlänga.<sup>120</sup> I flertalet ärenden som JO granskat har JO kritiserat att myndigheterna gett den sökande en för kort svarstid.<sup>121</sup> Det framgår av JO:s uttalanden att postgång ska räknas in i svarstiden. Vidare framgår även att viss hänsyn bör iaktas vid semesterperioder samt helgdagar, vilket således föranleder mer generös svarstid om den sökande eller dennes ombud ansöker om det.

Tillfälle att yttra sig är inte exkluderat till när ärenden avgörs slutligt, i och med att det inte finns någon begränsning till kommunikation endast inför ett avgörande. I vissa sammanhang kan det därför vara motiverat att kommunicera vid flera tillfällen under ett ärendes gång, och inte tillräckligt att bara kommunicera vid ett tillfälle.<sup>122</sup> Ur ett rättssäkerhetsperspektiv har den tidigare begränsningen om slutliga avgörande i förarbetena lyfts som en oacceptabel restriktion i förhållande till rättsstatens fundament om att *ingen ska dömas ohörd*.<sup>123</sup> I och med den nya formuleringen stärks rättssäkerheten med anledning av att parten inte riskerar beslut med ingripande verkan utan föregående kommunikering.

Sammantaget bör formen för kommunikationen alltid utgå från ärendets komplexitet samt materialets omfattning. För att kommunikationsplikten ska anses uppfylld ska en skälig svarstid om minst två veckor ges i normalfallet, men kan vid speciella fall kortas ned samt vid mer komplicerade ärenden med fördel förlängas.

### 3.3 Undantag från kommunikation

Bestämmelsen om kommunikation utgår som jag tidigare konstaterat som huvudregel från att det föreligger kommunikationsplikt för allt material som utgör underlag för beslut i ärendehandläggningen. Då denna reglering i vissa fall kan skapa onödig administration samt minska myndigheternas effektivitet kan vissa undantag göras gällande när det saknas behov för kommunikation sett från den enskildes perspektiv.<sup>124</sup> I detta avsnitt kommer undantagen från kommunikationsskyldigheten närmare utredas.

Kommunikationsskyldigheten är inte ovillkorlig och av 25 § första stycket FL framgår ett generellt undantag från kommunikation om det är uppenbart obehövligt. Utöver det generella undantaget gäller undantag enligt 25 § första stycket FL (punkt ett) om ärendet gäller anställning av någon, (punkt två) om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet eller (punkt tre) om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

<sup>120</sup> JO beslut av den 29 juni 2009, dnr 896-2008.

<sup>121</sup> JO 2001/02 s. 167, JO 2006/07 s. 357, JO 2016/17 s 601, JO 2017/18 s. 306.

<sup>122</sup> Prop. 2016/17:180 s. 159 samt von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 151.

<sup>123</sup> SOU 2010:29 s. 26 f.

<sup>124</sup> Prop. 2016/17:180 s. 157.

### 3.3.1 Uppenbart obehövt

För att kommunikationsskyldigheten ska behålla sin relevans samt för att undvika onödig administration har ett generellt undantaget från kommunikationsplikten införts. Undantaget möjliggör att kommunikation således inte behövs om det är uppenbart obehövt. Frågan om vad som kan anses som uppenbart obehövt utreds i detta avsnitt.

I 17 § ÄFL återfanns fler undantag än vad som nu regleras av 25 § FL. Några av undantagen i ÄFL har samlats under begreppet uppenbart obehövt i 25 § FL. Det gjordes i 17 § första stycket ÄFL bland annat undantag från kommunikation om avgörandet inte gick parten emot eller om uppgiften saknade betydelse. Igen av dessa finns kvar som specificerade undantag men ryms till viss del inom nuvarande begreppet uppenbart om obehövt.

Att ett ärende inte behöver kommuniceras om avgörandet inte går parten emot är borttaget i FL. Av artikel 16.1 i EU-ombudsmannens kodex, som utgår från artikel 41 i stadgan, framgår rätten till försvar utan någon begränsning om att beslutet ska gå den enskilde emot.<sup>125</sup> Utvecklingen som skett i praxis inom svensk rätt och som nu är införd i FL går därmed i linje med utformningen av artikel 41 stadgan. I och med att undantaget inte regelmässigt kan göras gällande vid beslutet som inte gått parten emot har kommunikationsplikten vidgats och rättssäkerheten stärkts.<sup>126</sup>

Redan utifrån ÄFL förtydligade Hellners och Malmqvist att hur parten kan tänkas uppfatta beslutet bör finnas med i bedömningen för om kommunikation ska ske eller inte.<sup>127</sup> Då det i alla lägen inte kan stå helt klart för en myndighet om ett beslut går parten emot eller inte framförde Hellners och Malmqvist utifrån 17 § första stycket punkt ett ÄFL att kommunikation ska ske om det föreligger någon som helst tveksamhet.

Uppgifter som helt saknar betydelse eller relevans för ärendet faller under undantagsbestämmelsen om uppenbart obehövt, se avsnitt 3.2.3.<sup>128</sup> När det kommer till material i form av tolkning av lagtext och praktisk handläggning så omfattas inte den typen av material av kommunikationsskyldigheten i och med gränsdragningen mellan det generella och det individuella.<sup>129</sup> Det är därför obehövt att kommunicera den typen av material utifrån FL.

<sup>125</sup> Den europeiska kodexen för god förvaltningssed s. 8.

<sup>126</sup> SOU 2010:29 s. 71 samt prop. 2016/17:180 s. 161.

<sup>127</sup> Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010 s. 209 f.

<sup>128</sup> Prop. 2016/17:180 s. 159.

<sup>129</sup> von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s.151.

I och med att kommunikationen syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet finns det typiskt sett inte något intresse för en sökande att få ta del av alla sina inlämnade handlingar innan ett beslut med helt bifall fattas.<sup>130</sup> Det går däremot inte att underlåta kommunikation som uppenbart obehörlig enbart av den anledning att den sökande själv har inkommit med uppgifterna. Det som ska bedömas är hur uppgifterna tillförts ärendet samt om uppgifterna är av betydelse för beslutet, som jag tidigare nämn i avsnitt 3.2.3. JO har i flera avgöranden riktat kritik mot myndigheter när de inte kommunicerat material som ursprungligen kommer från den sökande själv men som inkommit i ett annat ärende.<sup>131</sup> HFD beviljade resning i RÅ 1992 ref. 20, rörande kommunikation enligt 17 § ÅFL, där myndigheten hade inhämtat uppgifter och tillfört ärendet utan sökandes kännedom. Parten kände till uppgifterna i sak men inte att de tillförts ärendet. HFD konstaterade att kommunikation borde ha skett utifrån att det var myndigheten som på eget bevåg inhämtade uppgiften som sedan låg till grund för beslutet.

Undantaget om obehörlig kommunikation ska tolkas snävt och det finns inget utrymme till undantag enbart på grund av att ärendet rör en sak av ringa värde.<sup>132</sup> Det är med utgångspunkt från den enskilde och hur ett beslut påverkar denne som kommunikationsskyldigheten ska bedömas.<sup>133</sup> Med anledning av att varje ärende ska bedömas, vidgas tillämpningsområdet och därmed stärks rättssäkerheten.<sup>134</sup> Om det står klart att uppgifterna eller ärendets utgång är av sådan karaktär att det helt saknar betydelse för ärendet kan myndigheten använda sig av undantaget uppenbart obehörligt.

Jag kan utifrån ovanstående utredning konstatera att undantagen om uppenbart obehörligt stärker kommunikationspliktens relevans samt minskar onödig administration i och med att det som kommuniceras inte är obehörligt. På det sättet ökar myndigheternas effektivitet utan att rättssäkerheten eftersätts.

### 3.3.2 Anställning

Enligt 25 § första stycket första punkten FL har en myndighet även möjlighet att avstå från att kommunicera med en part i ett ärende om ärendet gäller anställning av någon, och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande. Undantaget är definierat utifrån att det inte är ärendetypen i sig som är svår att kommunicera utan att det handlar stora praktiska olägenheter.<sup>135</sup> I anställningsärenden finns ofta ett stort antal parter varför undantaget även kan motiveras utifrån individernas integritet samt att ansökningshandlingarna inte bör

<sup>130</sup> Prop. 2016/17:180 s. 160 f.

<sup>131</sup> JO 1996/97 s. 179, JO 1997/98 s. 306.

<sup>132</sup> Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010 s. 210.

<sup>133</sup> Prop. 2016/17:180 s. 159, von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 151.

<sup>134</sup> A.prop. s. 160–162.

<sup>135</sup> A.prop. s. 159 och 165 med hänvisning till prop. 1971:30 del 2 s. 470.

spridas till en större krets än nödvändigt.<sup>136</sup> Avgränsningen om att anställningsärenden inte behöver kommuniceras begränsar inte den enskildes möjlighet till insyn i och med möjligheten till partsinsyn samt rätten att ta del av allmänna handlingar, 10 § FL samt 2 kap tryckfrihetsförordning (1949:105). Anställningsärenden är endast undantagna från kommunikation i första instans. Vid ett överklagande föreligger således kommunikationsplikt för överinstansen för att den klagande ska kunna tillvarata sin rätt.<sup>137</sup>

I 17 § första stycket andra punkten ÄFL vilken motsvarar dagens undantag för kommunikation i anställningsärenden fanns även undantag för antagning vid frivillig utbildning, betygssättning samt tilldelning av forskningsbidrag. Dessa undantag finns inte med i FL. Undantagen fanns från början inte med i arbetsgruppens förslag inför skapandet av ÄFL, men infördes ur effektivitetshänseende.<sup>138</sup> Beträffande frivillig utbildning och forskningsbidrag har det inte ansetts motiverat att dessa ska hanteras som undantag i FL då det inte föreligger några praktiska skäl som försvårar genomförandet av kommunikation.<sup>139</sup> Beträffande betygssättning fanns det vid upprättandet av FL redan undantag för betygsärenden i 29 kap 10 § fjärde stycket skollagen (2010:800). Av den anledningen fann man i förarbetena att de kvarvarande betygsärendena inte utgjorde tillräckligt tunga skäl för att undantas från kommunikation enligt FL.<sup>140</sup>

### 3.3.3 Beslut som kan bli avsevärt svårare att genomföra

Enligt 25 § första stycket andra punkten FL framgår att en myndighet har möjlighet att avstå från kommunicering om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet. Exempelvis kan undantaget omfatta myndigheter som i verksamheten hanterar hälsoskydd, brandskydd eller allmän ordning när det gäller att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom.<sup>141</sup> Det samma gäller myndigheter som utför tillsynsverksamhet om kommunikation medför att myndigheten hindras från att bedriva sin verksamhet ändamålsenligt.<sup>142</sup> Hellner och Malmqvist lyfter att andra exempel på när undantaget görs aktuellt är vid tillfällig isolering enligt smittskyddslagen, polishandräkning samt förvarstagande.<sup>143</sup>

<sup>136</sup> Prop. 2016/17:180 s. 165 och 197 f.

<sup>137</sup> Prop. 1971:30 del 2 s. 470 samt prop. 2016/17:180 s. 165.

<sup>138</sup> A.prop. s. 470.

<sup>139</sup> Prop. 2016/17:180 s. 168 samt SOU 2010:29 s. 449.

<sup>140</sup> A.prop. s. 165 f.

<sup>141</sup> A.prop. s. 166.

<sup>142</sup> Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010 s. 212.

<sup>143</sup> Smittskyddslag (2004:168), lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

JO har i beslut dnr 671-2008 uttalat sig om risken för att regeln används slentrianmässigt och därigenom betonat vikten av att det måste föreligga "någon konkret omständighet i det enskilda fallet som ger anledning att befara en risk för att verkställigheten försvåras".<sup>144</sup> JO anför att intresset ska bedömas på objektiva grunder och inte utifrån personliga värderingar. JO:s uttalande är enligt mig ett uttryck för rättssäkerhet.

### **3.3.4 Beslut som måste meddelas omedelbart**

Om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart kan en myndighet avstå kommunikering enligt 25 § första stycket tredje punkt FL. Undantaget är avsett för de fall där tidsmarginalen är för knapp för att kommunikation ska kunna genomföras utan hänsyn till myndighetens arbetsbörda.<sup>145</sup> Som jag redan berört i avsnitt 3.2.4 så kan svarsfristen för kommunikationen minskas om det föreligger en sådana omständigheter att det är motiverat. I förarbetena till förvaltningslagen framgår att JO vid flera tillfällen framhållit att det ska handla om "omständigheter som objektivt sett motiverar att myndigheten" måste avgöra ärendet utan föregående kommunikation.<sup>146</sup> Av JO 2001/02 s. 167 framgår att det är sådana förhållanden som gör beslutet omöjligt att skjuta på framtiden som är aktuella för detta undantag.<sup>147</sup> Om det är handläggningen hos myndigheten som påkallar ett skyndsamt avgörande är det enligt JO således inte förenligt med att underlåta kommunikation.

Innebörden i undantaget för beslut som måste meddelas omedelbart är i huvudsak det samma som enligt 17 § fjärde punkt ÄFL. Formuleringarna i lagtext skiljer sig åt och nuvarande formulering är utformad för att förtydliga den innebörd som avsågs i ÄFL och som förtydligats via praxis.<sup>148</sup> Brådska beslut om ingripande när det gäller att avvärja en akut fara till skydd för liv, hälsa eller egendom kan falla in under detta undantag likväl som föregående undantag. Sammantaget ska det vara fråga om mycket angelägna åtgärder med påtagligt minskad eller utebliven effekt vilket i lagtext har uttryckts som "ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse".<sup>149</sup>

<sup>144</sup> JO beslut av den 2 juni 2009, dnr 671-2008.

<sup>145</sup> Prop. 1971:30 del 2 s. 471.

<sup>146</sup> Prop. 2016/17:180 s. 166.

<sup>147</sup> Se även prop. 1971:30 del 2 s. 471.

<sup>148</sup> Prop. 1971:30 del 2 s. 471, Prop. 2016/17:180 s. 166, JO beslut av den 2 juni 2009, dnr 671-2008.

<sup>149</sup> SOU 1968:27 s. 170.

## 4 Verkan av underlåten eller undermålig kommunikation

### 4.1 Inledning

I förvaltningslagen finns ingen reglering som anger vad som händer när en myndighet har bristfällig kommunikation. Frågan har istället överlåtit till rättspraxis att närmare definiera. I detta avsnitt kommer att utredas vad som händer vid bristfällig kommunikation i huvudsak utifrån praxis.

Rättigheten att få kännedom om de handlingar som kommer att ligga till grund för ett beslut syftar enligt EU-rätten till att garantera att rätten till försvar kan utövas på ett ändamålsenligt sätt.<sup>150</sup> Enligt förarbetena kan ett åsidosättande av rätten, i beslut fattade av kommissionen, ge verkningarna av att beslutet ogiltigförklaras helt eller delvis.

Myndigheters kommunikationsplikt motiveras ur ett rättssäkerhetsperspektiv och har sitt ursprung i den EU-rättsliga principen om rätten att bli hörd. Svensk praxis kring kommunikationsplikten grundar sig på det principiella synsättet om kommunikation enligt FPL. Inte heller i FPL finns någon reglering kring hur förfarandefel i form av underlåten eller undermålig kommunikation i underinstans ska hanteras av överinstans.

### 4.2 Praxis vid brister i kommunikation

Som rättsvägledande organ inom förvaltningsrätten har JO haft stor betydelse för att utveckla innebörden av kommunikationsskyldigheten. Däremot kan JO inte påverka konsekvenserna av bristfällig kommunikation mer än att uttala kritik. Frågan om vilken verkan bristfällig kommunikation har kommer besvaras utifrån tillgänglig praxis från HFD.

I RÅ 1996 ref. 28, ett bygglovsärende, kunde HFD slå fast att både länsstyrelsen och regeringen brustit i sin kommunikationsplikt. En karta och en promemoria som legat till grund för beslutet kunde inte anses obehövligen att kommunicera, trots att dessa funnits tillgängliga hos kommunen. HFD upphävde regeringens beslut och återförvisade ärendet till regeringen. I RÅ 2008 ref. 37 fastslog HFD att en brist i kommunikationsplikten gör beslutet ogiltigt. Med anledning av att vissa kontrolluppgifter i målet varit felaktiga borde skatteverket ha kommunicerat uppgifterna med parten innan beslut fattades. HFD anser inte att bristen kan anses läkt utifrån att parten fått möjlighet att yttra sig i länsrätten varför beslutet

<sup>150</sup> SOU 2010:29 s. 74 f.

inte tillkommit i laga ordning och undanröjdes. Så förefaller även vara fallet när muntliga yttranden inte kommunicerats på behörigt sätt. I RÅ 1976 ref. 119, som gällde ett kommunalt tillsättningsärende, ansågs ett muntligt yttrande vara av vikt för utgången av beslutet. HFD fann att beslutet inte kommit till i laga ordning och upphävde därmed beslutet.

Den inverkan bristen av kommunikation har haft för utgången av det fattade beslutet vägs in enligt avgörandena i föregående stycke. Det visar sig även genom beslut där HFD funnit att kommunikation uteblivit men inte påverkat utgången.<sup>151</sup> I RÅ 1995 not 418 underlät regeringen att kommunicera en skrivelse med ett ombud innan beslut fattades angående strandskyddsdispens, trots att ombudet fanns med på sändlistan. Ombudet hade däremot tagit del av skrivelsen direkt från länsstyrelsen. HFD fann att det inte kunde anses som uppenbart att det var regeringens brister i kommunikation som orsakat att ombudet inte inkom med yttrande. HFD fann att det inte förelåg sådana fel i handläggning som kunde motivera resning varför ärendet avslogs. I HFD 2019 ref. 51 konstaterade HFD att Skatteverket underlätit kommunikation. Däremot hade uppgifterna framgått av annat material som hade kommunicerats med parten varför den uteblivna kommunikationen inte varit avgörande för ärendets utgång. HFD fann därav att Skatteverket inte brustit i sin kommunikationsskyldighet. Min bedömning är att det är med beaktande av att parterna tagit del av det material som borde ha kommunicerats som det, i ovanstående exempel, fastställts att myndigheterna inte brustit i sin kommunikationsplikt trots underlåten kommunikation. I båda fallen hade parterna tagit del av materialet och därmed även haft möjlighet att tillvarata sin rätt att inte dömas ohörd.

Även när kommunikation förekommer kan den vara så bristfällig att den orsakar ett allvarligt förfarandefel.<sup>152</sup> I RÅ 1994 not 612 fann HFD att kammarrätten orsakat att den klagande inkommit för sent med sin framställan i ett skattemål på grund av otydlig kommunikation. I kommunikationen uttrycktes att det "för närvarande" inte var behövligt med muntlig förhandling vilket parten uppfattade som att det skulle kunna komma att ändras. HFD upphävde kammarrättens beslut och visade det åter till kammarrätten för prövning. I RÅ 1995 ref. 27 om skatteavdrag fann HFD att det meddelande som sänts till bolaget från skattemyndigheten var otydligt, samt att det inte innehöll någon angiven svarfrist för yttrande. Meddelandets utformande kunde uppfattas som att ytterligare kommunikering skulle komma att ske vid senare tillfälle. HFD fann att beslutet inte fattats i laga ordning och undanröjde beslutet. Min bedömning utifrån ovanstående domar är att parten måste kunna förutsäga när ett beslut kan komma att fattas för att kunna tillvarata sin rätt. Om parten inte har möjligt att förutse att beslut kan

<sup>151</sup> Se RÅ 1995 not 418, RÅ 2003 not 95 samt HFD 2019 ref. 51.

<sup>152</sup> RÅ 1994 not 612 samt RÅ 1995 ref. 27.



komma att fattas utifrån aktuella förhållanden så inskränker det den enskildes rätt till förutsebarhet.

Om kommunikation skett och den varit tydlig kan det ändå föranleda åtgärder från överinstans om myndigheten inte iakttagit den svarsfrist som getts till parten.<sup>153</sup> I RÅ 2003 not 134 meddelade kammarrätten att prövningstillstånd inte beviljades i ett ärende gällande utdömande av vite. Beslutet fattades innan svarfristen som meddelats parten hade passerat. HFD undanröjde av den anledningen kammarrättens beslut och återförvisade till kammarrätten för ny prövning. I HFD 2013 not 10, gällande färdtjänst samt rätt att ta med ledsagare utan kostnad, fattade kammarrätten beslut om att inte meddela prövningstillstånd innan svarsfristen löpt ut. Den klagande hade varit i kontakt med rätten innan beslutet, men hade inte slutfört sin talan i och med kontakten. HFD upphävde kammarrättens beslut och återförvisade ärendet till Kammarrätten. Även här kopplar jag HFD:s beslut till den förutsägbarhet som följer av den grundläggande rättssäkerheten. Partnerna har i dessa två fall inte haft möjlighet att slutföra sin talan enligt den angivna tidsfristen som utan anledning kortats ned.

Brister i kommunikationen är att anse som allvarliga förfarandefel, varför en underlåten eller undermålig kommunikation i vissa fall kan leda till resning och återställande av försutten tid.<sup>154</sup> Av RÅ 1992 ref. 20 framgår att parten sökte om resning i ett avgjort ärende om uppehållstillstånd. Utlänningsnämnden hade inhämtat uppgifter om snatteri från rikspolisregistret. Uppgifterna tillfördes ärendet och låg sedan till grund för beslutet, men kommunicerades inte med parten med anledning av att denne redan borde ha känt till uppgifterna. HFD ansåg att uppgifterna varit av avgörande betydelse för målet och beviljade därmed resning samt återförvisade ärendet till Utlänningsnämnden för ny handläggning. Av HFD 2012 not 49 framgår att ett bolag yrkade om återställande av försutten tid alternativt resning. Patent- och registreringsverket fattade ett beslut som inte överensstämde med den från bolaget inkomna ansökan. Beslutet föregicks inte av någon kommunikation som uppmärksammade bolaget om det kommande beslutets innehåll. Själva beslutet saknade även överklagandehänvisning. Bolaget var under uppfattningen att beslutet överensstämde med deras ansökan och upptäckte för sent att så inte var fallet. HFD fann att bolaget haft giltig ursäkt att inte överklaga i tid och beslutade om återställande av försutten tid. Det alternativa yrkandet om resning lämnades därför utan åtgärd.

Utifrån äldre praxis<sup>155</sup> har von Essen uttalat att HFD i vissa fall ansett sig kunna läka bristen genom att ta upp sakfrågan till prövning.<sup>156</sup> Till HFD:s uttalande i RÅ

<sup>153</sup> RÅ 2003 not 134 samt HFD 2013 not 10.

<sup>154</sup> RÅ 1992 ref. 20 samt HFD 2012 not 49.

<sup>155</sup> RÅ81 2:2 samt RÅ 1989 ref. 46.

<sup>156</sup> von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 157.

2008 ref. 37, om att bristen i det aktuella fallet inte kunde anses läkt, anför von Essen att en möjlig tolkning av uttalandet är att det under vissa omständigheter kan vara möjligt att läka brister i högre instans. Von Essen anför även att det saknas en fast praxis för bristande kommunikation för att kunna uttala sig om hur de exakta förhållandena ser ut.<sup>157</sup>

Av vad som hittills anförts i utredningen torde det förhålla sig som så att det är felets betydelse för utgången som först måste bedömas. I rättspraxis utkristalliseras följande rättsföljder vid bristfällig kommunikation: undanröjning/återförvisning, läkning i högre instans samt grund för resning. Tidigare nämnda rättsfall HFD 2019 ref. 51 behandlar upphävning samt läkning i högre instans, varför viss vägledning går att hämta från målet.<sup>158</sup> HFD uttalar förvisso att skatteärenden har en strängare reglering kring kommunikationen utöver FL, men gör även uttalanden om kommunikationsplikten enligt 25 § FL. Det framgår av domen att det för alla ärendeslag föreligger en förvaltningsrättslig princip om kommunikation. Om ett beslut fattas utan att kommunikationsplikten fullföljts, eller delvis varit undermålig, kan bristen inte läkas genom att parten får uttala sig i en eventuell domstolsprocess. Vidare framgår att kommunikationsplikten och dess stränga konsekvenser kommer sig av högt ställda krav på rättssäkerhet och förutsebarhet. I de fall handlingar som kan anses ha legat till grund för beslut inte har kommunicerats enligt 25 § FL ska besluten anses som ej tillkomna i laga ordning och därmed undanröjas.

## 5 Slutsatser

### 5.1 Förutsättningar och rättssäkerhet

Grunderna för god förvaltning handlar till stor del om rättssäkerhet. Ärenden ska vara förutsägbara och korrekta vilket lagstiftaren ämnat stärka genom en reformerad förvaltningslag. För att kunna fastställa effekterna av underlåten eller undermålig kommunikation är det, som det angavs i inledningen, av vikt att vet vilka förutsättningar som aktualiserar kommunikationsplikten.

Kommunikationsplikten tillämpningsområde har i och med införandet av FL utökats till att omfatta alla handläggningsärenden. Vilka effekter utökningen har i rättstillämpningen är troligen för tidigt att uttala sig om i och med att JO utifrån den gamla lagstiftningen flera gånger uttalat att all ärendehantering bör omfattas. HFD markerar dock tydligt i HFD 2019 ref. 51 att alla ärenden omfattas av kommunikationsplikten. Med anledning av utökningen så kommer kommunikationsplikten att aktualiseras i exempelvis vårdnads- och

<sup>157</sup> von Essen m.fl. Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 157.

<sup>158</sup> Målet hänvisar även till RÅ 1995 ref. 27 samt RÅ 2008 ref. 37.

umgängesfrågor, där nämnder yttrar sig till domstol, som tidigare föll utan för bestämmelsen. Det skulle kunna innebära en högre andel ärenden till högre instans, men det skulle också kunna innebära att myndigheterna blir bättre på att kommunicera under ett ärendes gång. Oavsett så får ändringen en effekt i praxis och stärker principen om att ingen ska dömas ohörd.

Vilket material som ska kommuniceras verkar vara den svåraste frågan för myndigheter att bedöma utifrån de fall jag studerat i denna uppsats. Lagen har stärkts på detta område genom att tydlig markera att mer än bara handlingar ska omfattas av kommunikation. Ibland förefaller det vara så att myndigheten brister i sin dokumentation, vilket föranleder att de inte kan kommunicera allt material av vikt till parten. Andra gånger ligger svårigheten i att myndigheten antar att parten redan borde känt till materialet. Kommunikationspliktens undantag misstolkas ibland av myndigheterna som anser att materialet är obehövt att kommunicera, när det i själva verket legat till grund för det fattade beslutet. Det är en stor brist i rättssäkerheten när en myndighet inte kommunicerar material av betydelse med parten i ärendet. Rättssäkerheten har i och med lagstiftarens ändringar och förtydligande avseende material stärkts. Den nya FL innehåller även stärkt dokumentationskrav samt att handlägningsrutinerna är förtydligade vilket även det stärker rättssäkerheten. Bedömningen av materialets betydelse står återkommande inför överprövning men med anledning av att lagens formulering stärkt rättssäkerheten för den enskilde torde en minskning av dessa överprövningar ske.

Ytterligare en förändring i lagstiftningen gäller att kommunikationsplikten nu inte enbart aktualiseras vid ett slutligt avgörande. Kommunikationsplikten ska göras gällande inför alla beslut som fattas under ett ärendes gång, inte bara slutliga avgörande. Införandet av denna bestämmelse har delvis vuxit fram ur rättspraxis där ärenden med stor praktisk eller ekonomisk betydelse ansågs omfattas av bestämmelsen. Min uppfattning är att lagstiftaren velat stärka den enskildes rätt utifrån att även omfatta ärenden med mindre ekonomisk betydelse. Däremot görs i HFD 2019 ref. 51 hänvisning till äldre praxis och formuleringen *ärenden med stor praktisk eller ekonomisk betydelse* finns med i domen. I och med att ärendet i domen inte rörde ett ärende av mindre ekonomisk betydelse så är det dock svårt att dra några tydliga slutsatser av domen. Däremot har jag svårt att se att praxis kan hålla fast vid den nyss angivna formuleringen när samtliga ärenden ska omfattas enligt lagen. Hur det utvecklas återstår att se.

Utifrån principen om rätten att bli hörd blir kommunikation verkningslös om parten inte ges ett skäligen rådruum för att inkomma med yttrande över det anförda materialet. Det är i min mening avgörande att denna del genomförs för att full rättssäkerheten ska uppnås. I praxis har JO flertalet gånger uttalat att en tidsangivelse ska finnas med i kommunikationen för att effektivisera

ärendegången. I och med ett fastställt datum vet parten när sista dag för yttrande är, och myndigheten kan således fatta beslut efter angiven svarfrist utan att säkerställa att parten fullgjort sin talan. I och med att det är praxis gällande tidsfrist som är införd i FL torde det inte bli någon större förändring i praxis. Men det torde skapa tydlighet och effektivitet för tjänstemännen vid tillämpningen. Det kvarstår dock en otydlighet kring vad som kan anges som skälig svarfrist. Det har framkommit av uttalanden från JO att fem dagar torde vara allt för kort i de flesta fall, samt att två veckor är en rimlig svarfrist för ett ärende av normal omfattning. Det faktum att det inte finns någon definition i lag kring svarfristen torde hjälpa myndigheterna att anpassa svarfristen efter varje enskild situation. Samtidigt kan en otydlighet göra att lokala sanningar växer fram, så att tillämpningen avviker från praxis. Här kan den enskilde inte förutsättas ha kännedom om vilka rättigheter som föreligger, med beaktande av att var och en inte har den kunskap som krävs inom juridik. Huruvida det är bra eller dåligt att utelämna tidsangivelse i lagtexten låter jag vara osagt. En i lag angiven svarfrist kan underlätta i myndigheternas dagliga ärendehandläggning, men det måste å andra sidan finnas en viss mån av flexibilitet utifrån den variation av ärenden som förekommer inom offentlig förvaltning. Med all säkerhet skulle gemene man vara hjälpt av en tydlig vägledning som exempelvis anförde minimifrister. Kanske kommer även fler ärenden komma till prövning i domstol genom införandet av bestämd tidsfrist i lagtexten. I och med att det till dags dato är i huvudsak JO som utformat praxis är det svårt att uttala sig om eventuella rättsföljder kring för kort eller utebliven svarfrist.

För beslut som måste meddelas omedelbart eller kan bli avsevärt svårare att meddela om de måste föregås av kommunikation ställs rättssäkerheten på sin spets. Formell rättssäkerhet förutsätter förutsägbarhet vilket helt frångås i dessa undantag. Här anföras inga djupgående analyser i förarbetena men det framgår att det är en intresseavvägning mellan den enskilde och det allmänna som i många fall är avgörande.<sup>159</sup> Brand eller fara för liv är ett typiskt exempel på när det allmänna intresset går före det enskilda. Andra intressen som motiverat undantag är att en tillsynsmyndighets arbete inte kan ge önskade effekter om beslutet är känt sedan tidigare.<sup>160</sup> Det är alltså i de fall det föreligger särskilt starka allmänna intressen som den enskildes rättssäkerhet kan undantas. En självklarhet är att det ska avgöras på objektiva grunder som all annan handläggning inom förvaltningsrätten.

De förändringar som gjorts i FL för att stärka rättssäkerheten samt ändringarnas betydelse för praxis är i min mening något otydlig trots de uttalanden som anförts i förarbetena.<sup>161</sup> Av förarbetena framgår att syftet är att stärka rättssäkerheten för

<sup>159</sup> Prop. 2016/17:180 s. 63.

<sup>160</sup> A.prop. s. 166.

<sup>161</sup> A.prop. s. 45.

den enskilde men samtidigt framgår att lagen i huvudsak är den samma som sin föregångare, med mindre redaktionella ändringar samt infogande av praxis.<sup>162</sup> Vad är det då som ändrats för att stärka rättssäkerheten om all förändring redan finns i praxis? Av förarbetena till FL framgår att viss vägledning går att få av praxis gällande svarsfrist, material av betydelse samt slutliga avgöranden varför det inte torde bli någon större ändring i praxis i det avseendet.<sup>163</sup> Det som inte nämns att det kan hämtas från praxis är att alla ärenden och inte endast myndighetsutövning omfattas av kommunikationsskyldigheten, vilket torde få störst effekt i praxis samt för rättssäkerheten.

Det är oklart hur de nya bestämmelser kommer att hanteras i praxis. Ta exempelvis HFD 2019 ref. 51. I domen gör HFD ett ställningstagande om att samtliga ärendeslag omfattas av kommunikation.<sup>164</sup> Men i samma mening följer även att ett ärende inte får "avgöras" utan kommunikation vilket är en formulering som hämtats från ÄFL. Vidare hänvisar domen till äldre rättspraxis med uttryck som "stor praktisk eller ekonomisk betydelse för den enskilde". Frågan är således om HFD tillämpat den nya regleringen så som den var tilltänkt eller om det med anledning av ärendets karaktär inte fanns någon anledning att utreda de anförda delarna djupare. Min förväntan av förändringen är liknande den som den Persson anför.<sup>165</sup> Jag är under uppfattning att den nya regleringen skulle omfatta även material av ringa betydelse, vilket motsägs av HFD:s ovan nämnda dom. Det kommer dock stå klart först när sakfrågan blir prövad av domstol.

Kommunikation är av betydande vikt i förvaltningsrätten och den enskildes rätt att inte dömas ohörd. Genom införandet av nya förvaltningslagen har enligt min mening myndigheternas skyldighet till kommunikation gentemot en part i ett ärende förstärkts jämfört med tidigare lagstiftning, om än inte drastiskt. Den största förändringen i min mening är att fler ärenden omfattas av kommunikationsplikten och att det är utifrån det perspektivet som rättssäkerheten stärkts.

## 5.2 Konsekvenser vid bristande kommunikation

Vilka är då konsekvenserna vi underlåten eller undermålig kommunikation? Frågan aktualiseras inte i förarbetena och har ingen samlad praxis att utgå ifrån. Vad det beror på är oklart. Det kan vara så att frågan är svårt att formulera på ett korrekt sätt. Det kan även förhålla sig så att de ärenden som hanteras är av så skiftande karaktär att det skulle motverka rättssäkerheten om det fanns ett tydligt ramverk. Finns det tydliga riktlinjer för vilka konsekvenserna vid brister i kommunikationen ska vara, så finns där ju alltid en grå massa med ärenden som

<sup>162</sup> Prop. 2016/17:180 s. 1 och 23.

<sup>163</sup> A.prop. s. 156 och 159.

<sup>164</sup> HFD 2019 ref. 51. punkt 16.

<sup>165</sup> Persson, Obehövlig kommunikation och beslutsmotivering, FT, 2018 s. 505-506.

kanske inte faller inom ramen för någon av konsekvenserna. Då uppstår en osäkerhet och otydlighet som lagstiftaren möjligen vill undvika.

I uppsatsens inledning nämns ett fall där en arbetssökande blev utan ersättning på grund av bristande kommunikation.<sup>166</sup> Av JO 2017/18 s. 55 framgår att JO funnit att Af brustit i sin kommunikation. Det kommunicerade materialet kom i retur till Af varför myndigheten borde varit medveten om att kommunikationen ej nåt parten. Trots det valde myndigheten ändå att fatta beslut om avstängning från ersättning. Den sökande fick därför ingen möjlighet att tillvarata sin rätt. Ingen ledning kan dock tas från JO:s beslut för att besvara uppsatsens syfte med anledning av att JO:s beslut inte är bindande.

Det mest förekommande förfarandet tycks enligt mig vara att undanröja och återförvisa ärendet då bristande kommunikation anses vara ett allvarligt förfarandefel.<sup>167</sup> Genom muntliga uppgifter har jag fått information om att domare vid mark- och miljödomstolen i Östersund undanröjer och återförvisar ärenden med bristande kommunikation som generell princip.<sup>168</sup> Att undanröja beslut ses av skolade domare som en tydligare markering mot underinstansen att ett fel av allvarligare slag har begåtts.

Genom uttalanden i HFD 2019 ref. 51 klargör HDF att det är de högt ställda kraven på rättssäkerhet och förutsägbarhet som föranleder en sträng syn på konsekvensen av bristande kommunikation. Det förefaller dock oklart om de stränga konsekvenserna som framgår av domen endast avses i skattemål. Om det är skattemål som åsyftas skulle det innebära att von Essens tolkning om att bristerna kan läkas i högre instans är korrekt. Min egen bedömning är dock att konsekvenserna som uttalas i HFD 2019 ref. 51 har en generell räckvidd som innebär att bristande kommunikation aldrig kan läkas i överinstans. Besluten ska därmed undanröjas och återförvisas till den instans där felet begicks.

Även om det inte kan sägas stå helt klart vilka konsekvenserna är vid undermålig eller underlåten kommunikation torde HFD 2019 ref. 51 skapa en bild om var utveckling är på väg. Det jag tar fasta på är uttalandet om att undermålig eller underlåten kommunikation inte kan läkas av överinstans. Även att beslut som fattas utan att material av betydelse kommunicerats enligt 25 § FL ska anses som ej tillkomna i laga ordning och därmed undanröjas. Dessa uttalanden torde enligt min mening vara av vägledande karaktär och skapa en ny praxis med tydligare ramverk kring verkan vid undermålig kommunikation, till skillnad mot den något oklara och spretiga praxis som finns idag.

<sup>166</sup> Nordebo, Publikt, 18/5 2017.

<sup>167</sup> von Essen förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 156, RÅ 1976 ref. 119, RÅ 1996 ref. 28, RÅ 2008 ref. 37, RÅ 2008 not 110, RÅ 2008 not 111 samt RÅ 2009 not 14.

<sup>168</sup> Jurist hos mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt 1 juni 2020.

# Källförteckning

## Offentligt tryck

### **Propositioner**

Prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag

Prop. 1987/88:69 om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige

Prop. 1988/89:78 om högsta domstolen och rättsbildningen

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag

### **Statens offentliga utredningar**

SOU 2010:29 En ny förvaltningslag

SOU 1968:27 Förvaltningslag förslag

### **Utskottsbetänkanden**

Bet. 2017/18:KU2 En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag

## Offentligt tryck från EU

Den europeiska kodexen för god förvaltningssed

## Litteratur

Bengtsson, B, SOU som rättskälla, *SvJT* 2011 s. 777–785

Ekroth, J, *JO-Ämbetet en offentlighetsrättslig studie (diss)*, Stockholms universitet 2001

von Essen, U, *Arbete i offentlig förvaltning*, Norstedts juridik 2018

von Essen, U, Bohlin, A & Warnling Conradson, W, *Förvaltningsrättens grunder*,  
Norstedts juridik 2018

Hellner, J, *Rättsteori en introduktion*, Norstedts juridik 2006

Hellners, T & Malmqvist, B, *Förvaltningslagen med kommentarer*,  
Norstedts juridik 2010

Nordebo, P, JO kritiserar Arbetsförmedlingen, *Publikt*, 18 maj 2017 (25 maj 2020)  
<https://www.publikt.se>

Nääv, M & Zamboni, M (red), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur 2019

Peczenik, A & Schött, R, Juridisk konservatism, *SvJT* 1993 s. 709–734

Persson, V, obehövlig kommunikation och beslutsmotivering, *FT*, 2018 s. 499–516

## Rättsfallsförteckning

### *Svenska domstolar*

#### *Högsta förvaltningsdomstolen/Regeringsrätten*

RÅ 1976 ref. 119

RÅ81 2:2

RÅ 81 2:37

RÅ 1989 ref. 46

RÅ 1991 ref. 109

RÅ 1992 ref. 20

RÅ 1994 not 612

RÅ 1995 ref. 27

RÅ 1995 not 418

RÅ 1996 ref. 22

RÅ 1996 ref. 28

RÅ 1996 ref. 44

RÅ 1996 ref. 66

RÅ 1998 ref. 1

RÅ 1999 ref. 27

RÅ 1999 ref. 76

RÅ 2000 not 23

RÅ 2003 not 95

RÅ 2003 not 134

RÅ 2004 ref. 8

RÅ 2006 not 109

RÅ 2008 ref. 37

RÅ 2008 not 110

RÅ 2008 not 111

RÅ 2009 not 14

HFD 2011 not 62

HFD 2012 not 49

HFD 2013 not 10

HFD 2014 ref. 28

HFD 2016 ref. 59



HFD 2018 ref. 23

HFD 2019 ref. 51

### *Justitieombudsmannen*

JO 1981/82 s. 319

JO 1983/84 s. 375

JO 1988/89 s. 333

JO 1996/97 s. 179

JO 1997/98 s. 306

JO 1998/99 s. 189

JO 2001/02 s. 167

JO 2003/04 s. 205

JO 2003/04 s. 360

JO 2005/06 s. 333

JO 2006/07 s. 357

JO 2009/10 s. 351

JO beslut av den 2 juni 2009, dnr 671-2008

JO beslut av den 29 juni 2009, dnr 896-2008

JO 2013/14 s. 471

JO 2016/17 s. 333

JO 2016/17 s. 601

JO 2017/18 s. 55

JO 2017/18 s. 306

JO beslut av den 29 januari 2019, dnr 2490-2017

JO beslut av den 14 januari 2020, dnr 5889-2018

### *Övriga domstolar*

#### *EU-domstolen*

EU-domstolens mål C-32/95 P, kommissionen mot Lisrestal, REG 1996 s. I-5373

EU-domstolens mål C-462/98 P, Mediocurso mot kommissionen, REG 2000 s. I-7183