

Förvaltningsmyndigheternas tillämpning av kommunikationsprincipen

Av: Abrar Jadallah, Naomi Dagerman

Handledare: Maya Seltén

Antal ord: 15 681



Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	1
Förkortningar	1
Sammanfattning	3
Förord	4
1. Inledning	4
1.2 Syfte och frågeställning	5
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Metod och material	6
1.5 Disposition	7
2 Kommunikationsskyldighetens regelverk	7
2.1 Kommunikationsskyldighetens historik	7
2.2 Innebörden av kommunikationsskyldigheten enligt 25 § FL	9
2.3 Kommunikationsskyldighetens syfte	10
2.4 Myndighetsutövning	11
2.5 Förutsättningar för kommunikationsskyldighet	12
2.5.1 Ärendehandläggning	13
2.5.2 Berättigad part	13
2.5.3 Material av betydelse	15
2.5.4 Tillfälle att yttra sig	16
2.5.5 Skyldigheten att underrätta parten i ärendet	17
2.5.6 Uppenbart obehövt	18
2.6 Undantag från kommunikation	19
2.6.1 Anställning	19
2.6.2 Beslut som kan bli avsevärt svårare att genomföra	20
2.6.3 Beslut som måste meddelas omedelbart	20
2.6.4 Begränsningar till följd av offentlighets- och sekretesslagen	21

3 Rättsfallsredogörelse och analys	22
3.1 Rättsfall där bristen i kommunikationsskyldigheten inte bedömt så allvarlig att beslutet skulle upphävas eller återförvisas	22
3.1.1 Avslutande kommentarer	27
3.2 Rättsfall där beslutet inte strider mot kommunikationsskyldighet	28
3.2.1 Avslutande kommentarer	31
3.3 Rättsfall där beslutet har återkallat på grund av brister i kommunikationsskyldighet	32
3.3.1 Avslutande kommentarer	36
4 Europarättens påverkan på svensk förvaltning	37
4.1 EU-stadgans artikel 41 - Rätten till god förvaltning	37
4.1.1 Rätten att bli hörd	38
4.2 EKMR - artikel 6 Rätt till en rättvis rättegång	39
5 En komparation	41
6 Slutsats	43
7 Källförteckning	46

Förkortningar

Förkortningar

EKMR, Europakonventionen

EU-stadgan

FL

HD

HFD

JO

LVU

PBL

Prop.

RF

SOU

Förklaringar

Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Förvaltningslagen (2017:900)

Högsta domstolen

Högsta förvaltningsdomstolen

Justitieombudsmannen

Justitieombudsmannens ämbetsberättelse

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Plan- och bygglagen (2010:900)

Proposition

Regeringsformen (1974:152)

Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Uppsatsen redogör för kommunikationsskyldigheten som regleras i 25 § förvaltningslagen (2017:900). Det är en skyldighet som förvaltningsmyndigheter har gentemot enskilda, vilket är mycket viktig för rättssäkerheten och förtroendet för myndigheter. En enskild kan vara inblandad i ett ärende hos en förvaltningsmyndighet, som t.ex. kan handla om att en person söker bygglov eller att en person som har personlig hjälp riskerar att få ersättningen för det indraget. I alla ärenden som hanteras av myndigheter måste den som är part i ärendet informeras om uppgifter som tillförts ärendet och som har betydelse för utgången i ärendet. Det kan handla om muntliga eller skriftliga uppgifter, uppgifter som tillförts ärendet utifrån eller inifrån myndigheten, dvs. ex officio. Parten ska också ges tillfälle att yttra sig över de inkomna uppgifterna. Det är myndighetens skyldighet och ansvar att se till den enskilda blir kommunicerad med under hela ärendehandläggningen. Den enskilda ska inte själv behöva kontrollera om nya uppgifter har kommit in eller inte.

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur domstolarna bedömer att förvaltningsmyndigheterna tillämpar kommunikationsprincipen. Hur bidrar myndigheternas kommunikationsskyldighet till enskildes rättssäkerhet? I vilka situationer upphävs eller återförvisas beslut angående kommunikationsskyldigheten?

För att undersöka detta analyserades totalt 11 rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen, Kammarrätten och Mark- och miljödomstolen. Där förekom det olika typer av brister i kommunikationen, som t.ex. muntliga yttranden och skrivelse via e-post. I ett par fall informerade myndigheterna inte om uppgifter de själva tillfört ärendet. Orsakerna till bristerna kunde, förutom underlåtenhet, vara feltolkningar och tillämpningsfel av lagen. I ett par fall kunde man misstänka att myndigheterna avsiktligt avstod att meddela vissa uppgifter.

Domstolarna bedömde att bara små avvikelser från kommunikationsskyldigheten skulle godtas. I majoriteten av fallen bedömde domstolarna därmed att bristerna var så allvarliga att besluten upphävdes och återförvisades till lägre instans för ny bedömning.

Förord

Vi vill uttrycka vår tacksamhet till alla dem som har hjälpt till så att vi kunde slutföra vår uppsats. Vi är särskilt tacksamma till vår handledare, Maya Seltén, för hennes ovärderliga vägledning och stöd under arbetets gång. Utan hennes hjälp och engagemang hade vi inte kunnat slutföra denna uppsats. Slutligen vill vi tacka alla andra personer som har bidragit till vår uppsats på olika sätt. Vi uppskattar verkligen ert stöd. Tack för att ni har varit en del av vår resa!

Avsnitt 2.3, 2.4 och 2.5 samt deras underrubriker har skrivits av Abrar Jadallah. Avsnitt 2.1, 2.2, 2.6 och deras underrubriker har skrivits av Naomi Dagerman. De resterande delarna i uppsatsen har skrivits tillsammans.

1. Inledning

Förvaltningsmyndigheternas kommunikationsskyldighet spelar en central roll i förvaltningsrätten, eftersom den säkerställer ett ständigt utbyte av information och argument mellan den myndighet och part som medverkar i ärendet.

Innebörden med kommunikationsskyldigheten är att garantera medborgarna fundamental rättssäkerhet, och kommunikationsprincipen kan sägas ha två värdefulla funktioner. Det kan, för det första, ge ytterligare material till utredningen och därmed bidra till bättre beslut. För det andra, och det är den viktigaste funktionen, ger det den enskilde en möjlighet att förklara och försvara sig men även tillfälle att yttra sig.¹ Om kommunikationsskyldigheten används på ett rationellt sätt kan den också bidra till att ”främja snabba avgöranden”.² Den befintliga förvaltningslagen har en grundläggande struktur som reglerar kommunikationen mellan myndigheter och enskilda under myndigheternas hantering av ärenden. Denna struktur innehåller riktlinjer för insamling av information och beslutsfattande.

Kommunikationsprincipen är en allmän rättsregel, som sedan 1971 även är nedskriven i lag, och ålägger att en part ska underrättas om ärendets utredningsmaterial för att därefter beredas tillfälle att yttra sig över detsamma. Till part räknas sökande, klagande eller annan part.³

¹ Olle Lundin, ”Officialprincipen”, i *Offentlighetsprinciper*, red. Lena Marcusson, 4 uppl. (Uppsala: Iustus, 2021), s. 212

² SOU 2010:29, s. 425

³ von Essen, Ulrik, *Förvaltningsrättens grunder*, 5 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2022).

Det som ska kommuniceras är sådana uppgifter som tillförts ärendet av någon annan. Det inkluderar inte bara skriftliga uppgifter utan även upplysningar som lämnats muntligt eller framkommit vid t.ex. syn. För att den enskilde skall kunna ta till vara sina intressen är det av största vikt att denne får kännedom om omständigheterna som ligger till grund för myndighetens avgörande. Initiativet till kommunikation ankommer på myndigheten och måste ske när utredningsmaterialet har inkommit, senast före avgörandet.⁴

En av grundpelarna med förvaltningslagen är därmed att säkerställa medborgarnas möjligheter till förutsebarhet genom att minimera godtyckligt beslutsfattande enligt 5 § förvaltningslagen om god förvaltning. I Regeringens proposition 2016/17:180, som är förarbete till 2017 års FL, görs en hänvisning till principen att ”ingen skall dömas ohörd”, vilken ger uttryck åt ett elementärt krav på myndigheternas handläggning av sina ärenden och dess kommunikationsskyldighet. Denna princip kommer jämväl till uttryck i Europakonventionens artikel 6 om rätten till rättvis rättegång. Bestämmelsen om kommunikationsskyldighet tillgodoser på så sätt förvaltningslagens övergripande ändamål, nämligen att värna om enskildas rättssäkerhet och underlätta snabba avgöranden.⁵

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att redogöra för hur domstolarna bedömer förvaltningsmyndigheternas tillämpning av kommunikationsprincipen i handläggning av ärenden. Då en ny förvaltningslag trädde i kraft 1 juli 2018 kommer rättsfall rörande kommunikationsskyldighet analyseras utifrån framför allt domstolspraxis enligt 25 § FL, men även 1986 års FL 17 § kommer att vara aktuell i grunden för undersökningen. EU-rättens påverkan på det svenska regelverket om kommunikation tas upp översiktligt i slutet av uppsatsen. I samband med analysen kommer nedanstående frågor att besvaras:

- Hur bidrar myndigheternas kommunikationsskyldighet till enskildas rättssäkerhet?
- I vilken situation upphävs eller återförvisas beslut angående kommunikationsskyldigheten?

⁴ Se Säfsten & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation

⁵ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 153

1.3 Avgränsningar

Förvaltningslagen är subsidiär enligt 4 § FL, vilket innebär att speciallagstiftning har företräde. För att uppnå uppsatsens syfte kommer vi endast att behandla kommunikationsskyldigheten enligt 25 § FL utan avseende till speciallagstiftningen. Även partsinsyn, som har en koppling med kommunikationsprincipen, kommer att nämnas i samband med kommunikationsskyldigheten ursprung men ingen närmare undersökning görs.

1.4 Metod och material

I den första delen kommer den rättsdogmatiska metoden att användas för att uppnå uppsatsens syfte. Denna metod används för att beskriva den gällande rätten vilket sker med ledning av allmängiltiga rättskällor.⁶ Genom att utgå från lagtext, förarbeten, rättspraxis och juridisk litteratur ska regeln om kommunikationsskyldighet presenteras på ett grundläggande och konkret sätt. Det görs genom tolkning utifrån nämnda rättskällor för att på sätta kunna fastställa innebörden av kommunikationsprincipen och dess relevans i förvaltningsrättsliga ärenden.

De primära rättskällorna i denna uppsats kommer att vara lagtext tillsammans med praxis som har en given auktoritet inom rättsdogmatisk metod. Lagens tolkning definieras utförligare via praxis, som kommer att användas för en djupgående analys av tillämpningen av kommunikationsprincipen. En rättsfallsanalys kommer därmed att genomföras i denna uppsats för att granska hur kommunikationsprincipen används i praktiken av myndigheter och domstolar. Det har förnärvarande inte fattats något större antal avgöranden som utgår från 2017 års 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 1986 års FL kommer uppsatsen även att utgå från äldre rättsfall som är, till viss mån, förenliga med nuvarande reglering i FL.⁷

I den andra delen av uppsatsen är det den komparativrättsliga metoden som används för att utröna likheter och skillnader i svensk rättsordning och Europarätten. Komparativ rätt kan vara av nytta när domstolar och myndigheter tolkar och tillämpar gällande rättsregler i sin

⁶ Claes Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. (Stockholm: Norstedts juridik 2018), s. 51

⁷ Prop 2016/17:180 s. 23

egen rättsordning, men även för att förstå hur EU och EKMR påverkar domstolsbeslut och praxis.⁸ Utifrån domstolspraxis skall tillämpningsfrågor belysas för att knyta ihop uppsatsens syfte och dess frågeställningar. Det kommer vara grunden för slutsatsen av detta arbete.

1.5 Disposition

Kapitel 1-Uppsatsen inleds med en inledning där läsaren ska få en uppfattning om kommunikationsskyldigheten. Sedan redovisas syftet med frågeställningar och därefter avgränsningar och material samt vilken metod som används för att besvara frågeställningar.

Kapitel 2-Utreder kommunikationsskyldighetens regelverk bland annat definitionen och innebörden av principen. Undantagen från kommunikationsprincipen redovisas även i detta kapitel.

Kapitel 3-Fokuserar på rättsfall som är centrala för uppsatsen. Varje rättsfall beskrivs och analyseras, och följs sedan av avslutande kommentarer.

Kapitel 4-I detta kapitel presenteras den juridiska ramen för EU-rätten och Europakonventionen (EKMR), samt hur dessa påverkar den svenska förvaltningen

Kapitel 5-I detta kapitel görs en komparation mellan svensk rätt och Europarätten med fokus på kommunikationsprincipen.

Kapitel 6-Uppsatsen avslutas med en slutsats som sammanfattar det som har skrivits och där författarna framför sina synpunkter om 25 § förvaltningslagen.

2 Kommunikationsskyldighetens regelverk

Kommunikationsskyldigheten är en rättssäkerhetsgaranti, dvs. en princip om kommunikation mellan förvaltningsmyndigheter och part. Frågan om när det blir aktuellt samt när det är möjligt att göra undantag kommer att utredas i detta kapitel.

2.1 Kommunikationsskyldighetens historik

Grunden till kommunikationsskyldighetens utveckling inom svensk förvaltningsrätt är det ständiga förtroendet för den offentliga förvaltningen.⁹ Det ska bedrivas så att den som är part i ett ärende blir informerad om hur ärendet handläggs och får möjligheten att påverka detta innan ett beslut tas. Handläggningen av ett förvaltningsärende utgör ett s.k. enpartsförfarande.

⁸ Michael Bogdan, *Komparativ rättskunskap*, 2 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik 2003), s. 32–33

⁹ Prop. 2016/17:180, s. 154

Det handlar ideligen om skriftligt förfarande och där den enskilde som är part i ett förfarande har inte alltid insyn i handläggningen av ärendet. För att kunna stärka den enskildes ställning i förhållande till förvaltningen föreskriver FL ett antal rättssäkerhetsgarantier; några i form av principer, andra i form av rättigheter som aktualiseras i enskilt fall.

Före tillkomsten av de tidigare förvaltningslagarna från 1971 och 1986 ansågs principen att "ingen ska dömas ohörd" inte skulle gälla enbart vid domstolarna utan också hos förvaltningsmyndigheterna. Innebörden av denna princip var i första hand att en myndighet inte fick fatta ett beslut, som var ogynnsam för den enskilde, utan att han eller hon fått tillfälle att framföra sina synpunkter i ärendet.¹⁰ Enligt Hellner & Malmqvist var förhållandena, dvs. underlåtenhet från myndigheterna, före 1971 års reform utslagsgivande för att det vara av behov att införa en allmän föreskrift om förvaltningsmyndigheternas kommunikationsskyldighet.¹¹ JO framförde bl.a. att den underlåtenhet som rådde där myndigheterna inte lämnade den enskilde tillfälle att yttra sig kunde leda till - och hade i åtskilliga fall också medfört - felbedömningar och felaktiga beslut.¹² Vid tillkomsten av kommunikationsreglerna i 1971 års FL lyftes det fram att en tillfredsställande utredning av ett ärende kan ofta inte åstadkommas på annat sätt än genom att den person som direkt berörs av en tillämnad åtgärd ges tillfälle att muntligen eller skriftligen yttra sig över det som det som framkommit i ärende.¹³ Kommunikationsgrundsatserna iakttagande skulle även bli ett verksamt medel att befästa allmänhetens förtroende för förvaltningsmyndigheternas handlande. Det skall dock inte ses som ett isolerat led i handläggningen utan i förhållande till andra led, främst när det kommer till motivering av myndigheternas beslut (motiveringsskyldigheten) och överklagande av beslut.

I 1986 års FL är kommunikationsprincipen i stort sett oförändrad och kommunikationens roll är densamma som enligt förvaltningslagen från 1971. Begreppet myndighetsutövning

¹⁰ Trygve Hellner & Bo Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3:e uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2010), s. 192–193

¹¹ Hellner & Malmqvist 2010, s. 193

¹² Se JO 1962 s. 339

¹³ Prop. 1971:30, s. 465

framhävs dock tydligare och det infördes undantag som inte stadgades i den tidigare förvaltningslagen.¹⁴

2017 års FL är därmed en moderniserad version av de tidigare förvaltningslagarna utifrån samhällets utveckling. I förarbetena till den nya bestämmelsen konstateras det att tillämpningsområdet för kommunikationsskyldigheten borde vara bredare då det dessförinnan var alltför begränsad.¹⁵ Utredningens förslag till 25 § FL inbegriper alla beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggningen av ett ärende och inte enbart det som klassas som myndighetsutövning. Den nya bestämmelsen ska tillgodose det allmännas intresse av att kunna uppehålla en förvaltning som samtidigt är så effektiv som möjligt. Detta innebär att principen att ingen ska dömas ohörd markeras på ett klart och tydligt sätt i den nya lagen. För att undvika onödig administration för såväl myndigheter som enskilda skall dock kommunikationsskyldigheten inte vara helt obegränsad.¹⁶

2.2 Innebörden av kommunikationsskyldigheten enligt 25 § FL

Kommunikationsskyldigheten stadgas i 25 § förvaltningslagen (2017:900) och enligt bestämmelsens första stycke ska "en myndighet innan beslut fattas i ärende, om det inte är uppenbart obehövligt, 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."

Det handlar om en skyldighet för förvaltningsmyndigheterna som består av två delar; de måste aktivt informera parten om det material som är av betydelse för beslutet och därutöver ge parten tillfälle att lämna synpunkter på innehållet. Att endast underrätta om materialet innebär alltså att myndigheten inte har fullgjort sin kommunikationsskyldighet.¹⁷ Detta gäller dock enbart i förhållande till den som har ställning som part i ett ärende.¹⁸ 25 § FL föreskriver en skyldighet för myndigheterna och ingen rätt för den enskilde att kräva insyn i materialet. Rätt till insyn föreskrivs i 10 § FL och verkar som en annan rättssäkerhetsgaranti som gäller oavsett om materialet har eller haft någon betydelse som underlag för beslut i ett ärende.¹⁹

¹⁴ Prop. 1985/86:80, s. 66

¹⁵ Prop 2016/17:180 s. 157

¹⁶ Idem s. 157

¹⁷ Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation. Begreppet uppenbart obehövligt kommer att redogöras för närmare i senare avsnitt

¹⁸ Von Essen m.fl. 2022, s. 177

¹⁹ Kristina Ahlström, *Förvaltningslagen: En kommentar*, reviderad 1 uppl. (Visby: Karnov Group, 2018), s 160

Partsinsyn åligger den enskilde att efterfråga om material som använts medan kommunikationsskyldigheten åligger myndighetens skyldighet att delge parten i ett ärende.

Kommunikationsprincipen skall tillämpas i alla slags ärenden där någon är part och inbegriper i beslut som kan aktualiseras inom ramen för ärendehandläggning. Tidigare gällde detta endast i ärenden som innefattar *myndighetsutövning*, men i den nya FL har det utvidgats till att gälla olika typer av beslut.²⁰ Första stycket av 25 § FL har även ett inkorporerat undantag, nämligen att kommunikationen inte behöver ske om det är uppenbart obehövt.²¹ Det uttrycks inte direkt i denna bestämmelse hur myndigheter ska kommunicera men att göra det skriftligt framstår som det mest praktiska och ändamålsenliga sättet att låta parterna få ta del av utredningsmaterialet.²² Det finns dock inga hinder mot att myndigheten beslutar sig att kommunikationen av handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig. Detta gäller dock endast där det är lämpligt och myndigheten har alltid det yttersta ansvaret för valet av handläggning.²³ Förutom att kommunikationsprincipen gör det möjligt att beslutsfattande sker utifrån korrekta underlag är syftet med regleringen som tidigare nämnts att säkerställa att den enskilde som part har möjlighet att tillvarata sin rätt.²⁴

2.3 Kommunikationsskyldighetens syfte

Kommunikationen fungerar som en rättssäkerhetsgaranti, både när det kommer till att myndigheternas beslut blir riktiga i sak och skyldigheten att ge parten tillfälle att yttra sig och ta vara på sina intressen samt bemöta det som anförts. Von Essen nämner således att kommunikationen syftar till att garantera att det inte blir någon s.k. "kafka-process" (används som en symbol för en komplicerad och svårförståelig process), vilket innebär att en förvaltningsmyndighets avgörande aldrig får stödja sig på material som parten inte har fått del av samt fått tillfälle att yttra sig över.²⁵ Parten ska således inte själv behöva söka om något nytt material av betydelse har framfört till ärendet. Det blir även enklare för myndigheterna genom kommunikation att kontrollera att uppgifterna stämmer och är fullständiga så inte brister förekommer under ärendets gång. Kommunikation är därför ett viktigt verktyg för myndigheten för att på sätt kunna utföra sitt utredningsansvar. Såsom nämnts tidigare utgör

²⁰ Ahlström 2018, s.159

²¹ Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation. Begreppet uppenbart obehövt kommer att redogöras för närmare i senare avsnitt

²² I 9 § andra stycket FL stadgas det att en myndighets ärendehandläggning ska vara skriftligt

²³ Von Essen m.fl. 2022, s. 177

²⁴ Se JO beslut av den 29 januari 2019, dnr 2490–2017

²⁵ Von Essen m.fl. 2022, s.175

kravet på underrättelse och tillfälle att yttra sig en av de mest betydelsefulla garantierna för avgörande men även för att allmänheten ska känna ett förtroende för förvaltningen.²⁶

Tillämpningen av kommunikationsprincipen kompletterar även en betydande funktion som utredningsmedel, eftersom den säkerställer att information utbyts och leder till ett bra beslutsunderlag. Kommunikationsskyldigheten uppfyller på så sätt förvaltningslagens syfte att skydda enskilda rättssäkerhet och förenkla ärendeprocessen för både enskilda och myndigheter.²⁷ I SOU 2010:29 nämns principen "ingen ska dömas ohörd" som utgör ett av rättsstatens fundament som inom förvaltningsrätten benämns som principen om kommunikation. Principen kommer även till uttryck i artikel 6 EKMR och anses vara en grundläggande mänsklig rättighet.²⁸

2.4 Myndighetsutövning

I 1986 års FL 17 § framgick det att kommunikationsprincipen endast skulle göras gällande i ärenden som rörde myndighetsutövning, dvs. det allmännas maktbefogenheter i förhållande till den enskilde. Syftet med att begränsa vad för slags ärenden myndigheterna skulle behandla var dels att ta hänsyn till enskildas behov av rättssäkerhet, dels att säkerställa myndighetens effektivitet.²⁹ I nuvarande formulering i 25 § FL har denna begränsning tagits bort och omfattar ärenden där utgångspunkten är att säkerställa att all handläggning som sker hos myndigheter håller god standard och hanteras på ett rättssäkert sätt. I JO 2016/17 s. 601 hade JO redan innan införandet av 2017 års FL uttalat sig i frågan. JO framhåller i detta ärende att det bör vara en självklarhet att myndigheterna kommunicerar i alla typer av ärenden, även fast att det inte föreligger någon direkt skyldighet att kommunicera i ärenden som inte innefattar myndighetsutövning. JO menar på så sätt att den grundläggande principen om att "ingen ska dömas ohörd" skall tillämpas vid all handläggning hos en myndighet.³⁰

Det är i den nya förvaltningslagen som begreppet inte längre kommer till uttryck alls på grund av att tillämpningsområdet för flertal förfaranderegler har ökat. Enligt förarbetena ska de processuella rättssäkerhetsgarantierna som regel i stället avse alla slags ärenden. Att

²⁶ Se Säfssten & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

²⁷ Prop. 2016/17:180 s. 154

²⁸ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeiska praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, uppl. 5:1, (Stockholm: Norstedts juridik, 2015), s.159

²⁹ Von Essen m.fl. 2022, s. 82

³⁰ Se JO 2016/17 s. 601

begreppet inte finns längre i förvaltningslagen anses inte påverka tillämpningsområdet för själva lagen, utan endast för några av förfarandereglererna såsom kommunikationsprincipen.³¹ Tanken med det är att effektivisera handläggningsprocessen för myndigheterna samtidigt som antalet onödiga överklaganden därigenom minskas i och med att den som är part i ett ärende ska enklare förstå varför ett beslut blev som det blev.³² Regleringen omfattar därmed alla beslut, inte bara slutgiltiga eller sådana som innefattar myndighetsutövning. Kommunikation ska med denna ändring ske från dagen som ett ärende anhängiggörs tills att det är avslutat och parten har blivit informerad om beslutet.

2.5 Förutsättningar för kommunikationsskyldighet

Kommunikationsprincipen aktualiseras först när ett ärende anhängiggörs hos en förvaltningsmyndighet och är tillämplig fram tills ett beslut fattas samt att parten har blivit underrättad om det. Adressaten är därmed myndigheterna som omfattas av förvaltningslagens bestämmelser. Den som ska kommuniceras med är parten i ärendet, vilket kan vara sökande eller klagande, beroende på vad det är för ärende. Förvaltningsmyndigheter behöver inte kommunicera med parten om alla handlingar som inkommer under ärendehandläggningen utan endast om de uppgifter som är av betydelse. Det är upp till myndigheten att avgöra vilka uppgifter som uppfyller de kriterierna. Hur kommunikering ska ske bestäms även av myndigheten och det regleras i 25 § andra stycket FL. I kommande avsnitt kommer det således att utredas kring begreppet ärendehandläggning, vem som är att betraktas som berättigad part, vad som är material av betydelse samt tillfälle att yttra sig. Även myndigheternas skyldighet att underrätta parten och vad som betecknas som obehövlig kommunikation kommer att förklaras närmare.

2.5.1 Ärendehandläggning

Begreppet ärende kommer till uttryck i förvaltningslagen i samband med handläggning av förvaltningsärenden.³³ Ärendehandläggning innebär en process som resulterar i ett "uttalande" eller ett beslut av något slag som inte behöver vara rättslig bindande. Bedömningen av huruvida processen är en handläggning beror på omständigheterna i det

³¹ Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

³² Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

³³ Von Essen m.fl. 2022, s.70

specifika fallet, till exempel vem som kontaktar myndigheten, vad beslutet gäller och författningsregleringen inom området.

Kommunikationsprincipen aktualiseras vid handläggningen av alla förvaltningsärenden, t.ex vid beredning och remiss, och inte endast vid sådana som kan resultera i ett slutgiltigt beslut. Det betyder att i den nya regleringen omfattas alla åtgärder som myndigheten utför av kommunikationsskyldigheten och principen att ingen ska dömas ohörd framhävs därmed på ett klart och tydligt sätt.³⁴ När en enskild, dvs. fysisk eller juridisk person, eller någon annan myndighet tar första steget till att en myndighet ska starta ett förfarande är det oftast enkelt att avgöra när handläggningen av ärendet påbörjas.³⁵ Den startar när en ansökan eller liknande kommer in till myndigheten. Det ska dock beaktas att anmälningar från enskilda normalt inte betyder att ett ärende initieras utan myndigheten anses då, om den tar upp frågan, agera *ex officio*.³⁶

2.5.2 Berättigad part

Enligt 25 § första stycket FL behöver parten i ärendet underrättas av myndigheten om allt material av betydelse innan ett beslut fattas. I förvaltningslagen stadgas det att den enskilde som inleder ett ärende har en s.k. partsställning. Ansvaret läggs därefter på myndigheten som har skyldigheten att vara aktiv och kommunicera med parten genom hela ärendehandläggningen för att värna om enskildes rättssäkerhet.³⁷

Vad som definieras som part benämns antingen som sökande, klagande eller förklarande.³⁸ *Sökande* är den som ansöker om något hos myndigheten, till exempel, om ett socialt bistånd eller tillstånd att sköta en viss typ av verksamhet. Med *klagande* innebär den som överklagat ett annat myndighetsbeslut till myndigheten, det kan exempelvis vara en sökande som fått avslag på en ansökan eller någon som drabbats av ingripande och vill att beslutet ska återkallas eller ändras.³⁹ *Förklarande* är däremot den som en myndighetsåtgärd riktas mot, t.ex. vid tillsyn där myndigheten kan förlägga en enskild att vidta vissa åtgärder.⁴⁰ Ibland kan

³⁴ Prop. 2016/17:180 s. 156

³⁵ Prop. 2016/17:180 s. 157.

³⁶ Von Essen m.fl., 2022 s. 91, *ex officio* innebär att en myndighet skall beakta någonting på eget initiativ

³⁷ Warnling Conradson, Wiweka, *En introduktion till förvaltningsrätten*, 13:1 uppl. (Stockholm:Norstedts Juridik 2020) s. 66

³⁸ Von Essen m.fl., 2022 s.175

³⁹ Prop. 2016/17:180 s.79

⁴⁰ Von Essen m.fl., 2022 s.175

det även finnas flera parter och de som inte påbörjade ärendet brukar kallas motparter, vilket kan leda till osäkerhet om vem eller vilka som är parter i ett ärende.⁴¹

Parten i ett ärende har rätt att anlita någon som ombud och det är den som har fullmakt att föra talan i den andres ställe. Det innebär att om en part har ombud ska kommunikationen ske med denne. Kommunikationsskyldigheten fullgörs utan att utredningsmaterialet överlämnas till parten själv. En myndighet kan begära att ombudet styrker sin behörighet och detta kan göras via en skriftlig eller muntlig fullmakt och det är endast fysiska personer som kan uppträda som ombud i ett ärende.⁴²

För att någon ska betraktas som part i första instans ska denne ha ett sådant intresse i saken som ger en möjlighet att överklaga det kommande beslutet, således innebär det att personen är saklegitimerad. Däremot är det inte alla som är saklegitimerad som anses ha partsställning. För att en intressent ska betraktas som part i ett ärende, utöver de som är t.ex. sökande eller klagande, så krävs det att ens existens har framförts till myndigheten. Detta kan göras genom att denne själv har upplyst myndigheten eller att myndigheten utifrån omständigheterna i ärendet noterat att det finns en intressent som antagligen är av relevans för ärendet.⁴³

I allmänhet uttrycks det klart och tydligt vem eller vilka som definieras som part i ett ärende men i undantagsfall kan detta trots det vara osäkert. Von Essen nämner exempelvis att JO i flera beslut har undersökt frågan om en förälder kan klassificeras sig som part i ett ärende när den inte är vårdnadshavare men har rätt till umgänge med ett barn som socialnämnden har omhändertagit. JO har fastställt att förälder kan anses som part om myndigheten i ärendet tar ställning till umgängesfrågan, vilket gör att föräldern ska bli informerad om utredningens innehåll och få tillfälle att yttra sig över det.⁴⁴

2.5.3 Material av betydelse

⁴¹ Ibid s.175.

⁴² Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

⁴³ Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

⁴⁴ Von Essen m.fl., 2022 s.175

I 25 § första stycket FL stadgas det att allt material som är viktiga för beslutet ska kommuniceras med parten om det inte är uppenbart obehövt. Material som parten själv har redovisat behöver däremot inte kommuniceras med denne.⁴⁵ Enligt 1986 års FL användes ordet *uppgift* för att beteckna det som ska kommuniceras. I förarbeten anges det att begreppet *material* är mer passande än ordet *uppgift* och det är för att uttrycka det som ska kommuniceras, i och med att det framgår tydligare med den benämningen att kravet på kommunikation inte enbart tar sikte på handlingar utan också avser annat utredningsmaterial, t.ex. föremål.⁴⁶

Med material av betydelse avses sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Det material som omfattas av kommunikationsprincipen är det som syftar på de individuella förhållandena såsom skrivelse från en möjligtvis motpart, yttrande av andra enskilda och myndigheter samt sakuppgifter.⁴⁷ Detta gäller i vilket fall som helst om materialet ges in av flera parter eller av någon som inte är part såsom en granne. Kommunikationsskyldighet bör därmed utformas på det sätt att parten ska få tillfälle att yttra sig över material som har betydelse för beslutet.⁴⁸

Von Essen tar exempelvis upp att Försäkringskassan kritiserades i JO 2009/10 s. 351 för att myndigheten i ett ärende om återbetalningsskyldighet av underhållsstöd inte kommunicerat en uppgift om att den underhållsskyldiges son saknade inkomst. Försäkringskassan har med det underlåtit att kommunicera en uppgift som parten har rätt att ta del av och har därför stridit mot kommunikationsprincipen.⁴⁹ Därför ska handlingar som myndigheterna har tagit fram under handläggningen eller som kommit in till myndigheten kommuniceras. Det kan även handla om muntliga upplysning samt iakttagelser som har åstadkommit vid tillsyn och inspektionen.⁵⁰ Detta innebär i ärenden om återkallelse av tillstånd är det av vikt att kommunicera, till exempel, en inspektionsrapport eller en anmälan som någon enskilt har gjort hos myndigheten. Om det innefattar material av betydelse för avgörandet är det viktigt att det dokumenteras på lämpligt sätt och kommuniceras med den som är part i ärendet.⁵¹

⁴⁵ Von Essen m.fl., 2022 s.176

⁴⁶ Prop. 2016/17:180 s. 159

⁴⁷ Information som tillförs från en kollega till den handläggare som har hand om ett ärende

⁴⁸ Prop. 2016/17:180 s. 159

⁴⁹ Von Essen m.fl., 2022 s. 179

⁵⁰ Warnling Conradson, 2020. s.68

⁵¹ Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

Som tidigare nämnts gäller kommunikationsskyldigheten även när en myndighet får muntliga upplysningar i ett ärende. Det förekommer ingen skillnad mellan skriftligt och muntligt utredningsmaterial när det gäller kommunikationsprincipen, myndigheterna har samma ansvar att kommunicera material med den som är part oavsett vilken form det har. Det kan exempelvis handla om en upplysning som myndigheten har fått under ett telefonsamtal. Så länge uppgiften är av betydelse får beslutet inte fattas utan att parten har underrättats om den och fått möjligheten att framföra sina synpunkter.⁵²

2.5.4 Tillfälle att yttra sig

För att kommunikationsprincipen ska anses vara uppfylld ska parten ges tillfälle att yttra sig inom en bestämd tid när myndigheten har kommunicerat, och det är för att säkerställa den enskildes rätt till att inte dömas ohörd.⁵³ Om en myndighet hämtar material gällande en part från andra avgjorda ärenden har dessa material i regel betydelse för beslutet. När parten har informerats om dessa uppgifter är det viktigt att möjlighet ges att yttra sig över de. Däremot kan myndigheterna undgå att kommunicera med parten om uppgifter som inte har direkt saklig anknytning till parten i det aktuella ärendet och som parten inte måste underrättas om. I denna aktuella situation utgår myndigheten från sin egen rättsliga kompetens och kan därför avgöra att uppgifter som bedöms som oväsentliga för ärendet inte behöver kommuniceras.⁵⁴

Myndigheten måste även ge parten tillfälle att yttra sig inom en bestämd tid, dvs. en fast svarstid ska bestämmas. Att parten ska få en bestämd tid för dennes svar är för att parten ska få ett skäligt rådrom för sina övervägande. Detta framstår som absolut och därför anges det inte i lagtexten, eftersom längden på svarsfristen kan variera beroende på ärendetyp och materialets innehåll. Myndigheterna får dock inte lägga fram ett beslut i ärendet innan svarsfristen har gått ut.⁵⁵ Parten är inte heller skyldig att yttra sig och om den avstår från detta får myndigheten pröva ärendet i sak utifrån det materialet som finns.⁵⁶

⁵² Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

⁵³ Von Essen m.fl., 2022 s.176

⁵⁴ Ibid. s.177

⁵⁵ Prop 2016/17:180, s. 170

⁵⁶ Von Essen m.fl., 2022 s.179

2.5.5 Skyldigheten att underrätta parten i ärendet

En viktig del av kommunikationsprincipen är att det inte endast består av att parten ska få tillfälle att yttra sig utan även underrättas om utredningsmaterialet. Det är myndigheterna som bestämmer hur underrättelsen ska ske enligt 25 § andra stycket FL och det finns olika sätt som det kan göras utifrån hur ärendehandläggning har gått till och vad för typ av beslut som myndigheten har kommit fram till.

I propositionen till 2017 års FL lyfts det fram att det är viktigt att myndigheten väljer ett mer formlöst tillvägagångssätt för att bevara effektiviteten vid förfarande. Myndigheten kan exempelvis muntligen underrätta parten om utredningsmaterial via ett telefonsamtal om materialet är begränsat och ärendet anses vara okomplicerad.⁵⁷ En muntlig underrättelse bör dock endast lämnas i undantagsfall, då myndigheten kan behöva använda underrättelsen som bevis för att kunna bestämma när klagotiden börjar löpa, och skriftlig underrättelse är då det mest praktiska. Det vanliga är därmed att parten får ett exemplar eller en kopia av beslutshandlingen eller ett utdrag ur det protokoll där beslutet har tagits in skickad med post eller e-post.⁵⁸ Utgångspunkten här är alltså att myndigheten ska välja ett sätt som är enkelt och praktiskt men samtidigt väga in att det ibland finns behov att få ett bevis om mottagandet, ifall det är ett betungande beslut och parten väljer att överklaga det.⁵⁹ Det är således viktigt att myndigheten säkerställer att den som beslutet riktas mot verkligen tagit emot underrättelsen och haft tillfälle att yttra sig över det.

Underrättelse får ävenledes ske via delgivning, som innebär att ett dokument, en dom eller ett beslut överlämnas till en person på ett dokumenterat sätt. Det är ett sätt för myndigheter att säkerställa att den som berörs av ett mål eller ärende har fått del av viktig information.⁶⁰

Det kommer däremot inte till direkt uttryck i 25 § andra stycket FL hur delgivning ska gå till eller vad formerna är för det, utan det ska ske enligt reglerna i delgivningslagen.

⁵⁷ Prop. 2016/17:180 s. 170-171

⁵⁸ Von Essen m.fl., 2022 s. 213-214

⁵⁹ Von Essen m.fl., 2022s. 214

⁶⁰ Sveriges Domstolar, *Delgivning*, 2021., <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/for-dig-som-aktor-i-domstol/stod-for-aktorer-i-domstol/delgivning/> (hämtad 2022-12-13).

2.5.6 Uppenbart obehövt

För att kommunikationsskyldigheten ska behålla sin relevans framgår det av 25 § första stycket FL ett övergripande undantag från kommunikationen om det är *uppenbart obehövt*. Anledningen till det är för att kommunikationen syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet och om den enskilde kommer få bifall till sin talan finns det inget egenvärde i att först skicka ut en massa handlingar för att sedan kommunicera det gynnande beslutet.

Detta gäller även för uppgifter som helt saknar betydelse eftersom det kan leda till en försening av ärendets avgörande och därmed påverka den effektivitet som ska präglas i myndigheternas handläggningar. Det ska dock understrykas att det måste vara ”uppenbart” att kommunikationen inte kan leda till något och om det finns en viss tvekan kring en uppgift i ett specifikt ärende så bör myndigheten kommunicera med den enskilde enligt 25 § FL.⁶¹

I den tidigare förvaltningslagen från 1986 rörde det sig om ett undantag från material som tillförts av parten själv, men enligt förarbetena kan det emellertid finnas situationer när det trots allt bör vara krav på kommunikation över det som part själv tillfört, och det har därför fastställts i den nuvarande bestämmelsen.⁶² Det kan till exempel handla om omständigheter med ärenden som har ett nära sakligt samband med varandra och där inlämnat material från part kan tänkas användas på ett sätt som parten inte har avsett. Andra tänkbara exempel kan vara beslut om remiss eller beslut som avser hantering av bristfälliga framställningar. Den närmare praxis om när det är uppenbart obehövt med kommunikation enligt 25 § FL får utvecklas vidare i rättstillämpningen.⁶³

Enligt propositionen till den nya förvaltningslagen framfördes det att kommunikation inte behövs när det kommer till s.k. förfarandebeslut eller olika åtgärder av mindre funktionsmässig karaktär som en myndighet vidtar och i vissa fall utgör beslut.⁶⁴ Det kan

⁶¹ Von Essen m.fl., 2022 s. 184

⁶² Ahlström 2018, s. 161

⁶³ Ahlström 2018, s. 160–161

⁶⁴ Prop. 2016/17:180, s 311

handla om byte av handläggare, anstånd eller när utlåtande ska inhämtas av någon sakkunnig.⁶⁵

2.6 Undantag från kommunikation

Bestämmelsen om kommunikationsskyldighet utgörs, som tidigare nämnt, som underlag för beslut i ärendehandläggningen. Eftersom den här regleringen i vissa fall kan skapa obefogad administrativt arbete och minska myndigheternas effektivitet kan särskilda undantag göras när det uttryckligen saknas behov för kommunikation utifrån den enskildes perspektiv.⁶⁶

Kommunikationsskyldigheten är nämligen inte absolut och undantag gäller enligt 25 § första stycket FL i tre punkter; 1. Om ärendet gäller anställning av någon, 2. Om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet eller 3. Om det väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. I detta avsnitt kommer dessa undantag från kommunikationsskyldigheten förklaras närmare.

2.6.1 Anställning

Enligt 25 § första stycket första punkten FL har en myndighet möjlighet att avstå från att kommunicera med en part i ett ärende om ärendet gäller anställning av någon.⁶⁷ Det finns alltså inte något krav på obligatorisk kommunikation innan en myndighet fattar beslut i ett anställningsärende. Undantagsregeln är däremot inte tillämplig i ärenden om överprövning av ett anställningsbeslut efter överklagande i högre instans såsom hos Statens överklagandenämnd eller Överklagandenämnden för högskolan.⁶⁸

Redan i förarbetena till 1971 års förvaltningslag betonades det att ett krav på kommunikation i ärenden om anställning och betygssättning skulle medföra stora praktiska olägenheter för myndigheterna men även stor risk för ansenlig fördröjning av ärendenas avgörande.⁶⁹ I utredningen till 2017 års förvaltningslag ansågs det därför att tidigare motiv ska fortfarande

⁶⁵ Ibid., s. 311-312

⁶⁶ Prop 2016/17:180, s. 159

⁶⁷ Prop. 2016/17:180, s. 162

⁶⁸ Ahlström 2018, s. 161

⁶⁹ Ahlström 2018, s. 162

gälla, men enbart under förutsättning att antalet parter är så stort att ärenden annars blir ohanterliga. Vad som menas med det är att det skulle bli för besvärligt om en myndighet i varje anställningsärende skulle behöva kommunicera varje uppgift med övriga sökanden. Enligt utredningen är det därför inte motiverat att i den nya förvaltningslagen införa ett undantag för anställningsärenden som motsvarar regleringen i 1986 års FL 17 §. De skäl som sakligt skulle kunna motivera ett undantag från kravet på kommunikation gör sig gällande alla ärenden där antalet parter är så stort att det är svårt eller näst intill omöjligt att upprätthålla kommunikationsprincipen.⁷⁰

2.6.2 Beslut som kan bli avsevärt svårare att genomföra

Av 25 § första stycket andra punkten FL kan undantag från kommunikationsprincipen också göras om det befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet. Myndigheter som hanterar frågor om t.ex. hälsoskydd, brandskydd eller allmän ordning och säkerhet kan emellertid ställas inför situationer där det gäller att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom. Ett liknande undantag fanns såväl i 1971 års FL som i 1986 års FL.⁷¹ Säfsten & Lundmark lyfter fram andra exempel på fall där undantaget kan bli tillämpligt såsom tillfällig isolering enligt smittskyddslagen (2004:168) och ärenden om polishandräckning. Bestämmelsen gäller även vid förvarstagande enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.⁷² I situationer av detta slag skulle kommunikation med den som ärendet angår medföra att den planerade åtgärden inte går att genomföra. Själva informationen om det som planeras skulle kunna hindra myndigheten från att bedriva sin verksamhet på ett praktiskt sätt.⁷³

2.6.3 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 punkten FL. Undantaget är

⁷⁰ Prop. 2016/17:180, s.164

⁷¹ Se Säfsten & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

⁷² Se Säfsten & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

⁷³ Se Säfsten & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

avsett för de fall där det inte finns tillräckligt med tid för att kommunikation ska kunna genomföras utan hänsyn till myndighetens arbetsbörda.⁷⁴ Det finns alltså inte något krav på kommunikation innan en myndighet fattar beslut i ett brådskande ärende. I förarbetena fanns det ett sakligt motiverat behov av att införa en motsvarande undantagsbestämmelse för brådskande ärenden även i den nya förvaltningslagen. Det skulle dock utformas tydligare än enligt 1986 års FL reglering då det ska markera att det är fråga om mycket angelägna åtgärder, som inte får försenas för att myndigheten måste se till att kommunikation sker.⁷⁵ Det gäller situationer där beslutet kan genomföras vid en senare tidpunkt, men då med påtagligt minskad eller utebliven effekt.

JO har framför allt, vid flera tillfällen, betonat att det ska främst vara fråga om sakförhållanden som allmängiltigt sätt motiverar att myndigheten måste avgöra ärendet utan att ha vidtagit några åtgärder i fråga om kommunikation. Sådana omständigheter kan, till exempel, gälla vissa brådskande beslut som ingripande till skydd för liv, hälsa eller egendom. Undantagsregeln är sålunda inte tillämplig om risken för försening beror på myndighetens resursplanering eller arbetsbörda, dvs. syftet med att avstå från att kommunicera är att undvika att myndigheternas hantering av ärenden växer.⁷⁶

Undantaget kan också bli aktuellt om ett ärende måste avgöras omgående för att det gäller ett tillstånd till något som är nära i tid, till exempel ett tillstånd att demonstrera. Vissa brådskande interimistiska beslut, dvs. beslut om att något ska gälla tills vidare i avvaktan på slutgiltig prövning, kan också tänkas omfattas av bestämmelsen. En tillämpning av undantagsregeln utesluter emellertid inte att frågan om kommunikation av det rådande materialet kan användas på nytt i ärendet.⁷⁷

2.6.4 Begränsningar till följd av offentlighets- och sekretesslagen

⁷⁴ Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

⁷⁵ Prop. 2016/17:180, s. 167

⁷⁶ Ahlström 2018, s. 163

⁷⁷ Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

I 25 § tredje stycket FL regleras begränsningen av kommuniceringsskyldigheten av bestämmelser om sekretess i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).⁷⁸ Denna bestämmelse är utformad på samma sätt som i 1986 års förvaltningslag. Kopplingen till denna kollisionsbestämmelse innebär att formerna för underrättelse begränsas om det är av synnerliga skäl att sekretessbelagda uppgifter ej undanröjs.⁷⁹ Det vill säga när det finns tungt vägande sekretesshänsyn, exempelvis om det gäller skydd för Sveriges säkerhet eller om en enskilds personuppgifter inte får uppges av sekretesskäl pga. skyddad identitet.

Det kan här tilläggas att det händer att en uppgiftslämnare inte vill att uppgifterna ska komma till en parts kännedom, vilket emellertid inte påverkar myndighetens skyldighet att kommunicera uppgifterna. För att uppgifterna ska bortses ifrån krävs det att de omfattas av sekretessregler men att myndigheten ska då på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i "den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda."⁸⁰

3 Rättsfallsredogörelse och analys

Rättsfallen som redovisas i detta kapitel är genomgripande och tar upp flera rättsfrågor men i denna redogörelse har vi endast behandlat den gällande rätten enligt 25 § FL med inslag av 1986 års FL 17 §. Båda bestämmelserna hanterar samma tillämpningsområde, dvs. kommunikationsprincipen och hur det ska användas i praktiken. Sammanlagt är det 11 rättsfall som behandlas här och har delats in i tre olika grupper baserat på hur domstolarna har bedömt kommunikationsskyldighetens tillämpningsområde. Varje rättsfall påbörjas med en kort bakgrund, vad parten yrkar och vad domstolen bedömer. Syftet är att analysera hur kommunikationsskyldigheten tillämpas av förvaltningsmyndigheter och hur domstolarna har valt att bedöma om kommunikationen har uppfyllts eller underlåtit i det enskilda fallet. Efter varje rättsfall förekommer det en analys som innehåller en framställning av rättsfallen. Rättsfallgrupperna avslutas sedan med sammanfattande kommentarer.

⁷⁸ 10 kap. 3 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

⁷⁹ Ahlström 2018, s. 164

⁸⁰ 10 kap. 3 § OSL

3.1 Rättsfall där bristen i kommunikationsskyldigheten inte bedömt så allvarlig att beslutet skulle upphävas eller återförvisas

Under denna rubrik är det fyra rättsfall där domstolarna har bedömt att det förekommit brist i kommunikationsskyldighet men inte så allvarligt att beslutet skulle återförvisas tillbaka till myndigheten för fortsatt handläggning. Domstolarna kan utgå från tidigare praxis för att avgöra om bristfällig kommunikering kan avhjälpas i högre instans, ifall det inte bedöms som grovt förfarandefel.

Umeå mark och-miljödomstol Mål nr M 2789–20

Rättsfallet handlar om K.S som efter inspektion från miljö- och byggnadsnämnden i Älvsbyns kommun blivit tilldelad en tillsynsavgift. K.S valde att överklaga nämndens beslut till länsstyrelsen som sedan avslog överklagande. K.S tog målet vidare till mark och-miljödomstolen och yrkar att beslutet ska ändras så att tillsynsavgiften minskas till ett skäligt belopp. Enligt parten kommunicerade inte miljöinspektionen de uppgifter som ligger till grund för beslutet, vilket strider mot kommunikationsskyldigheten. K.S har endast blivit meddelad om de brister som noterades av nämnden via brev från länsstyrelsen och därmed inte fått tillfälle att yttra sig inom en bestämd tid innan beslutet togs om tillsynsavgift.

Rättsfrågan i detta fall är om Plan- och byggnadsnämnden gjort sig skyldig till underlåtenhet av kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900).

Mark-och miljödomstolen hänvisar till huvudregeln i 25 § förvaltningslagen där kommunikationsskyldigheten betraktas som central från rättssäkerhetsperspektiv samt att en part ska få tillfälle att yttra sig över allt utredningsmaterial som är av betydelse för ärendet. Om en myndighet inte tillämnar kommunikationsskyldighet kan parten överklaga och efter överklagande kan det då beroende på omständigheterna bli aktuell att återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny behandling. Mark- och miljödomstol hänvisar även till rättsfallet NJA 2008 s. 1022 där det förekommer att varje avsteg från kommunikationsskyldighet inte är ett så grovt förfarandefel att beslutet ska prövas på nytt. I det aktuella målet bedömer domstolen att K.S genom överklagandet har fått tillfälle att yttra sig över länsstyrelsen uppgifter. Därför ska K.S överklagande avslås och länsstyrelsens beslut står därmed fast.

Analys:

I detta rättsfall konstaterade mark- och miljödomstolen att oavsett om K.S. hade fått yttra sig om uppgifterna skulle ärendet inte fått en annan utgångspunkt. Bristerna i kommunikationen kunde avhjälpas i högre instans genom att parten fick både ta del av länsstyrelsens uppgifter och därmed yttra sig över det. Effektiviseringen kan emellertid ha påverkats då det fanns brister i kommunikationen som kunde ha undvikits om utredningen hade varit fullständig från början. Det har nämnts tidigare i rubrik 2.5.3 att handlingar som myndigheterna har tagit fram under handläggning såsom iakttagelser vid tillsyn och inspektion ska kommuniceras med den som är part i ärendet.

I nästkommande rättsfall resonerar domstolen på liknande sätt där länsstyrelsens underlåtenhet att kommunicera material i ärendehandläggningen har ansetts blivit avhjälpt i högre instans.

Vänersborgs Mark- och miljödomstol Mål nr M 3444-17

I detta rättsfall hade Plan- och byggnadsnämnden i Marks kommun beslutat om tillsynsavgift utifrån kompletterande uppgifter som inkommit samma dag som ärendet avslutades.

Plan och byggnadsnämnden beslutade den 1 februari 2017 med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken och av kommunfullmäktige beslutad taxa att BR K skulle betala en tillsynsavgift på 8 500 kr, motsvarande tio timmars handläggningstid á 850 kr. BR K överklagade nämndens beslut till mark- och miljödomstolen som gått igenom utredningen i målet. Domstolen fann inget skäl att göra annan bedömning än den som länsstyrelsen gjort i det överklagade beslutet. Överklagandet avslås, vilket innebär att länsstyrelsens beslut står fast. BR K valde att ta målet vidare och överklagade dombeslutet till mark- och miljööverdomstolen. Där anfördes det att tillsynsavgiften skulle sättas ned i och med att kompletterande material från nämnden inte kommunicerats med BR K innan beslutet meddelades.

Rättsfrågan i detta fall är om Plan- och byggnadsnämnden gjort sig skyldig till underlåtenhet av kommunikationsskyldigheten enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) när dem inte kommunicerat uppgifter som tillförts under ärendehandläggningen och som haft betydelse för beslutet.

Mark- och miljööverdomstolen anförde, utifrån rättspraxis från HD, att inte varje avsteg från kommunikationsskyldigheten i 17 § FL är ett så grovt förfarandefel att myndighetens beslut ska undanröjas och ärendet prövas på nytt. Mark- och miljödomstolen ansåg dock att BR K under handläggningen hos domstolen har fått ta del av och getts tillfälle att yttra sig över materialet som kom in till länsstyrelsen. Materialet innehåller en specificering av tidsåtgången, men i övrigt inga nya omständigheter. Med hänsyn härtill får länsstyrelsens underlåtenhet att kommunicera uppgifterna anses ha blivit avhjälpt i mark- och miljööverdomstolen. Det saknas därför skäl att i detta fall återförvisa målet till länsstyrelsen.

Analys:

I detta mål hade inte myndigheten kommunicerat en uppgift som tillförts ärendet men domstolen fann att det nya materialet inte skulle ha någon betydelse för beslutet. Detta klassificeras inte som ett undantag i 1986 års FL, men genom praxis så har domstolarna kunnat avgöra vissa enskilda fall utifrån att parten får ta del av och getts tillfälle att yttra sig under handläggningen hos domstolen.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 7214–12

Rättsfallet handlar om att Vård- och omsorgsnämnden beslutade att omplacera ett barn till ett familjehem med stöd av 11 § LVU där modern S.J överklagade beslutet till förvaltningsrätten som sedan avslag överklagande. S.J överklagade därefter till kammarrätten och yrkade att omplaceringsbeslutet skulle undanröjas och att ärendet återförvisas till nämnden för ny handläggning. Modern anser att hon inte fått del av materialet i handläggningen och inte heller fått tillfälle att yttra sig över nämndens beslut att omplacera dottern.

Rättsfrågan i målet är om Vård- och omsorgsnämnden har iakttagit kommunikationsskyldigheten enligt 17 § FL.

Kammarrätten anser att Vård- och omsorgsnämnden har brustit i kommunikationsskyldighet enligt 17 § förvaltningslagen där modern inte fått tillfälle att yttra sig över förklaringen till familjehemsplaceringen. Kammarrätten fann dock att modern har haft tillfälle att yttra sig över förslaget om familjehemsplacering i förvaltningsrätten via muntlig förhandling, där hon har varit delaktig i utredningen. Enligt kammarrätten utgjorde bristen i

kommunikationsskyldigheten inte tillräckligt med skäl för att undanröja beslutet och överklagande skulle därmed avslås.

Analys:

I detta fall menade kammarrätten att klagande fick ta del av materialet samt fått tillfälle att komma med synpunkter i högre instans. Det har nämnts tidigare i rubrik 2.5.2 att frågan om en förälder anses som part i ett ärende trots att den inte är vårdnadshavare men har rätt till umgänge med barnet som har omhändertagits har varit föremål för undersökning. JO har slagit fast att föräldrar anses som part om myndigheterna tar ställning till umgängesfrågan. I detta rättsfall har man konstaterat att modern fortfarande har umgängesrätt men att kommunikationsskyldigheten inte utgjorde tillräcklig med skäl för att beslutet skulle undanröjas och därför behövde beslutet inte omprövas.

Kammarrätten i Jönköping Mål nr 477–20

Detta mål handlar om att K.T beviljade personlig assistent enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service av vissa funktionshindrade (LSS) av omsorgsnämnden i Karlshamn kommun. Den 30 november 2017 meddelade omsorgsnämnden via e-postmeddelanden att de ska sluta betala ut ersättning för utförd personlig assistent till K.T. Skälen till detta har det framgått i en journalanteckning den 13 september 2017 att en LSS-handläggare haft telefonsamtal med en person som inte har angivet namn på Collins Assistans HB, att K.T har flyttat till Västerås. K.T överklagade nämndens beslut till förvaltningsrätten.

Rättsfrågan i detta fall är om omsorgsnämnden stridit mot kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen genom att inte underrätta K.T om eller ge möjlighet att yttra sig om de uppgifter som låg till grund för beslutet.

Förvaltningsrätten konstaterade att beslutet den 13 september 2017 har fattats utan att K.T. har underrättats om eller fått möjligheten att yttra sig över de uppgifter som är varit viktiga för beslutet. Det har inte varit uppenbart obehövt att kommunicera med K.T. såsom nämnden har påstått, därför har de brustit i sin kommunikation enligt 25 § FL. Därför bedömer förvaltningsrätten att beslutet den 13 september 2017 har inte tillkommit i laga

ordning därför och ska beslutet undanröjas. K.T överklagar därefter till kammarrätten, som gjorde följande bedömning.

Kammarrätten påpekar att telefonsamtalet som ägde rum den 13 september 2017 betraktas inte som ett beslut. Kammarrätten konstaterar även att assistansbolaget inte kan uppträda som ombud för K.T samt att det inte har varit klarlagt vem på assistansbolaget har nämnden haft kontakt med eller om personen har haft fullmakt att företräda K.T överhuvudtaget. Därför anser kammarrätten, liksom förvaltningsrätten, att beslutet har fattats utan att K.T har underrättats om samt fått yttra sig och därför ska överklagan avslås.

Analys:

I detta fall konstaterar kammarrätten att telefonsamtalet inte kan betraktas som ett beslut och att assistansbolaget inte kan företräda som ombud. I rubrik 2.5.2 förekommer det tydligare förståelse angående ombud, bland annat att det endast är fysiska personer som kan uppträda som ombud och i detta fall stämmer det att assistansbolaget som helhet inte kan företräda som ombud. Kammarrätten påstår även att det inte har varit klarlagt om personen har haft fullmakt att företräda K.T. För att vara ombud för någon så måste behörigheten först styrkas antingen via en skriftlig eller muntlig fullmakt, vilket inte har gjorts i detta specifika mål. En viktig del av kommunikationsskyldigheten är att se till att det är tydligt vem som företräder den enskilde i ett ärende. Det är också viktigt att säkerställa att hanteringen av ärendet är rättssäker och förutsägbar för att säkerställa en rättvis och transparent process.

3.1.1 Avslutande kommentarer

Bland dessa fyra rättsfallen förekommer det en bedömning av hur allvarlig bristen i kommunikationsskyldigheten ska vara för att beslutet ska upphävas. De första två rättsfallen hänvisar domstolen till tidigare rättspraxis om att kommunikationsskyldigheten är central för rättssäkerheten men att varje undantag från bestämmelsen inte alltid är ett sådant grovt förfarandefel att beslutet behöver prövas på nytt. I de tre första rättsfallen har domstolarna även bedömt att bristerna i kommunikationsskyldigheten har kunnat avhjälpa av högre instans och därför behöver det inte omprövas eller återförvisas tillbaka till myndigheten.

I en av domarna (M 3444–17) skriver mark- och miljödomstolen att kommunikationsskyldigheten är central för rättssäkerheten men att varje avvikelse från denna

skyldighet är inte ett så grovt handläggningsfel att ärendet måste prövas på nytt. Bristfällig kommunikation har kunnat avhjälpas vid överprövning av myndighetsbeslut och därför har besluten inte behövt prövas på nytt. Domstolen framför även att det inte fanns något som tydde på att ärendet skulle ha fått en annan utgång om materialet hade kommunicerats. Med denna bedömning så kan brister i kommunikationen ”avhjälpa” i högre instans, om bristerna är av mindre betydelse. Även i mål M 2789–20 bedömde domstolen att parterna kunde få yttra sig över de material som myndigheten inte hade kommunicerat under ärendehandläggningen genom att hänvisa till tidigare praxis. Då parten hade möjlighet få ta del av alla uppgifter efter att ha överklagat så avgjorde domstolen att det inte är ett så grovt förfarandefel att det inte behöver återförvisas tillbaka till myndigheten.

3.2 Rättsfall där beslutet inte strider mot kommunikationsskyldighet

I de tre rättsfallen under denna rubrik bedömer domstolen att beslut från myndigheten kommit till i laga ordning. Parterna i målen har kommunicerats utifrån förvaltningslagens bestämmelser om kommunikationsskyldigheten.

Kammarrätten i Jönköping mål nr 2447–20

I detta rättsfall yrkar ett bolag som jobbar med djurhållning att kammarrätten ska undanröja länsstyrelsens beslut. Parten anser att ingen kommunikering vidtogs vid beslutet om föreläggande om medan länsstyrelsen hävdar att muntlig kommunikering med djurhållarna G.F och E.F genomförts vid kontrollen. Bolaget bestrider att fortsatt kommunikering har skett då det är bolaget som är djurhållare och varken G.F eller E.F är ansvariga för skötseln. Bolaget framför att möjligheten att yttra sig över myndighetens tillvägagångssätt utifrån de handlingar som ärendet baserades på. Bolaget påstår även att det inte har förelegat brister av den art som länsstyrelsen gör gällande och innehållet i kontrollrapporten är i väsentliga delar felaktigt och i andra delar missvisande. Länsstyrelsen bestrider detta.

Rättsfrågan i målet är om länsstyrelsen har brutit i sin kommunikationsskyldighet enligt 25 § FL då parten inte har fått tillfälle att yttra sig om handlingar som anses ha betydelse i ärendehandläggningen.

Kammarrätten anser att länsstyrelsens kommunikationsskyldighet inte har brutit då det inte har framkommit tillräckliga skäl att ifrågasätta länsstyrelsens uppgift om att G.F vid kontrollen muntligen informerats om de brister som legat till grund för föreläggandet. Mot denna bakgrund har bolaget, genom företrädaren G.F, fått ta del av och fått tillfälle att yttra sig över de brister som konstaterats vid kontrollen. Det har inte uppstått andra omständigheter som talar för att muntlig kommunikering var olämplig. Länsstyrelsens uppgifter om allvaret i de återkommande bristerna, som kammarrätten inte finner skäl att ifrågasätta, talar tvärtom för att det var nödvändigt med ett snabbt förfarande. Det har därmed inte framkommit några sådana brister avseende länsstyrelsens kommunicering att det på den grunden finns skäl för att undanröja beslutet.

Analys:

Det stadgas inte i 25 § första stycket FL hur en myndighet ska kommunicera med parten, endast att det finns en skyldighet under ärendehandläggningen att göra det. Länsstyrelsen valde att kommunicera muntligt eftersom det fanns ett antal brister som behövdes redas ut omgående. Därför kan det kopplas till undantaget om beslut som måste meddelas omedelbart om det gäller avgörande som inte kan skjutas upp. Muntlig kommunikering är därmed godtagbart i vissa omständigheter.

HFD mål nr 3573–18

Rättsfallet handlar om att A.K hade en heltidsanställning som studierektor inom landstinget och var samtidigt delägare i ett fåmansföretag som drevs av en vårdcentral. I sin inkomstdeklaration till Skatteverket redovisade A.K kapitalvinst och utdelning från vårdcentralen i inkomstslaget kapital, d.v.s. som att A.K:s andelar inte var kvalificerade. Skatteverket utgick i sitt beslut efter inkommen information att det inte stämde och att A.K som styrelseordförande var av sådan omfattning och karaktär att andelarna var kvalificerade. A.K yrkar att Skatteverkets beslut ska undanröjas eftersom myndigheten inte har kommunicerat de uppgifter som inhämtats från en annan delägare i bolaget. Skatteverkets beslut grundas på att klaganden har ansetts vara verksam i betydande omfattning i bolaget.

Huvudfrågan i målet är om Skatteverket har brutit i sin kommunikationsskyldighet med den skattskyldige och därmed avvikit från 25 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) när beslut togs utan att parten fått tillfälle att yttra sig över allt material i ärendet.

I domskälet hänvisar HFD allmänt till Skatteverkets kommunikationsskyldighet om att det ställs högre krav i skatteärenden att den som är part ska ha informerats om allt material av betydelse för beslutet samt få yttra sig än vad som är fallet inom andra ärendeslag. Syftet till detta är för att öka både effektiviteten och rättssäkerheten vid handläggningen av skatteärenden men även för att undgå onödiga omprövningar. Undantag görs emellertid för uppgifter som saknar betydelse eller om det är obehövt att kommunicera. HFD konstaterade dock att Skatteverket hade underlåtit kommunikation. Däremot framgick uppgifterna av annat material som hade kommunicerats med parten, vilket var anledningen till att den uteblivna kommunikationen inte varit avgörande för ärendets utgång. HFD fann därav att Skatteverket inte brustit i sin kommunikationsskyldighet.

Analys:

I rättsfallet var HFD:s bedömning att parten har tagit del av det material som borde ha kommunicerats och fastställde att Skatteverket inte brustit i sin kommunikationsskyldighet trots underlåten kommunikation. Även om uppgifterna varit av betydelse för utredningen initialt, kan de inte anses legat till grund för Skatteverkets beslut, eftersom parten själv har kommunicerat liknande uppgifter, som den andra delägaren, till myndigheten. Parten hade därmed tagit del av materialet och även haft möjlighet att tillvarata sin rätt att inte dömas ohörd.

Kammarrätten i Göteborg Mål nr 4875–17

Bakgrunden till detta fall är beslut från Skatteverket, efter begäran om omprövning, den 8 april 2017 att inte ändra tidigare beslut att påföra parten Zidag Medical AB (bolaget) förseningsavgift om totalt 12 500 kr. Som skäl för beslutet angavs det att den inkomstdeklaration från bolaget saknade vissa skattemässiga justeringar och Skatteverket har därefter i förfrågan och påminnelse bett bolaget att komplettera deklarationen. Förfrågan, deklaration, övervägande och beslut har sänts till samma adress som bolaget uppgett.

Zidag Medical AB yrkar i sin överklagan att någon förseningsavgift inte ska påföras då Skatteverket, enligt bolaget, inte har underrättat om att deklarationen var felaktig och att handlingarna som Skatteverket påstås ha skickat aldrig sänts eller sänts till fel adress. Bolaget anser därför att myndigheten har brustit i sin kommunikationsskyldighet.

Rättsfrågan är därmed om Skatteverket har underlåtit att kommunicera med parten enligt 25 § (2017:900) förvaltningslagen om att materialet i ärendet inte var korrekt innan beslut togs om ekonomiska påföljder.

Kammarrättens bedömning i domskälet är att Skatteverket inte har brustit i sin kommunikationsskyldighet då myndigheten har vid fyra tillfällen skickat försändelser, inklusive påminnelse, övervägande och beslut, till bolaget som ej har kommit i retur. På försändelserna framgår den adress som är registrerad hos Bolagsverket och som bolaget använder sig av vid kontakt med myndigheter och domstolar. Med hänsyn härtill och då det är fråga om ett flertal försändelser som inte har kommit i retur, har Skatteverket haft rätt att utgå från att bolaget nåtts av dessa. Skatteverket har därmed kommunicerat utifrån det som regleras i 25 § FL. Bolagets överklagan avslås utifrån detta av kammarrätten.

Analys:

I detta fall bedömde domstolen att Skatteverkets kommunikationsskyldighet hade uppfyllts då parten blivit underrättad. Det konstateras att de handlingar i ärendet hos Skatteverket som bolaget uppgett att det inte har fått del av har skickats till den adressen som bolaget angett, och breven har inte kommit i retur. Myndigheten har även rätt, enligt 25 § andra stycket FL, att bestämma hur underrättelse ska ske utifrån den information som finns tillgänglig från parten, vilket i detta fall är folkbokföringsadressen.

3.2.1 Avslutande kommentarer

I dessa tre rättsfall lyfts kommunikationsskyldighetens tillämpningsområde tydligt fram; det är en skyldighet för myndigheterna att underrätta parten om allt material av betydelse men är likaså inte en rättighet för parten. Kommunikationen skall fullgöras på ett sätt som myndigheten anser som lämpligt i enskilda fall. Om parten vill få insyn över alla handlingar som ligger till grund för beslutet så faller det utanför kommunikationsprincipens tillämpningsområde. Genom uttalanden i mål nr 3573–18 klargör emellertid HFD att det är de högt ställda kraven på rättssäkerhet och förutsägbarhet som föranleder en sträng syn på konsekvensen av bristande kommunikation. Det är dock oklart om de stränga konsekvenserna som framgår av domen endast avses i skattemål eller om det gäller allmänt. I det sista fallet, mål nr 4875–17, där det ävenledes handlar om Skatteverket och bristande kommunikation har domstolen bedömt att myndigheten har underrättat parten utifrån omständigheterna i det

specifika målet. Eftersom parten har använt sig av samma uppgifter med andra myndigheter så har Skatteverket uppnått kraven om kommunikation genom att skicka olika försändelser utifrån de uppgifter som redan fanns tillgänglig. Myndigheten har därmed gjort den underrättelse som regleras i 25 § andra stycket FL.

3.3 Rättsfall där beslutet har återkallat på grund av brister i kommunikationsskyldighet

De fyra rättsfallen under denna rubrik handlar om beslut som har återkallats på grund av brister i kommunikationsskyldigheten och som har stridit mot 25 § FL. Här har myndigheterna avstått från det som regleras i förvaltningslagen och domstolarna har därmed tolkat den bristande kommunikationen utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Om en myndighet inte tillämpar förvaltningslagens regler gällande kommunikation, har beslutet i ärendet inte tillkommit i laga ordning. Efter överklagande kan en högre instans upphäva beslutet eller återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny utredning.⁸¹

RÅ 1992 ref. 20

I detta mål hade Utlänningsnämnden avslagit partens talan om uppehållstillstånd på grund av att parten blivit dömd för snatteri. Parten valde då att ansöka om resning av det avgjorda ärendet eftersom Utlänningsnämnden hade inhämtat dessa uppgifter, som användes vid beslut, från belastningsregistret utan att ha kommunicerat med parten och därmed inte getts tillfälle att yttra sig över det.

Skälen till att Utlänningsnämnden avslag partens ansökan om uppehållstillstånd är på grund av speciella skäl enligt förordningen 1991:1999 om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. I detta fall var det att parten under sin tid här i Sverige begått ett brott och därför beviljades han inte uppehållstillstånd. Parten yrkade att HFD skulle bevilja resning och anförde att uppgiften som Utlänningsnämndens hämtade från polisen inte kommunicerats med vare sig parten eller dess ombud.

⁸¹ Se Säfstén & Lundmark, Förvaltningslagen (6 maj. 2022, JUNO), kommentaren till 25 § under rubriken Kommunikation.

Rättsfrågan i målet blir om Utlänningsnämnden har gjort sig skyldig till underlåtenhet av kommunikationsskyldighet enligt 17 § FL (1986:223) när parten i ärendet nekades uppehållstillstånd.

Högsta förvaltningsdomstolen fann att uppgiften som Utlänningsnämnden hämtade från belastningsregistret hade haft stor betydelse för beslutets utgång. I vissa ärenden kan undantag göras från kommunikationsskyldigheten enligt 17 § FL vilket föreskrivs i 13 kap. 9 § utlänningslagen. Den bristande kommunikationen av betydande uppgift bedöms därmed av HFD som ett grovt handläggningsfel, eftersom specialbestämmelsen inte kunde tillämpas i detta fall och myndigheten stred då mot 17 § FL. Därför ansåg domstolen att utlänningsnämnden borde ha kommunicerat med parten och getts tillfälle att yttra sig innan beslut togs. Med det så beviljades resning och ärendet återförvisas till Utlänningsnämnden för ny handläggning.

Analys:

I detta fall kunde bristerna i kommunikationsskyldighet, enligt domstolens bedömning, inte uppfylla utredningsskyldigheten. Det har framkommit ett exempel på felaktig och underlåten kommunikation från myndighetens sida. Uppgiften har sedan legat till grund som ett särskilt motiv för att avslå ett överklagande hos utlänningsnämnden. HFD konstaterar emellertid 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 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. Bristen i detta specifika fall var att myndigheten inte hade kommunicerat allt material som ansågs vara av väsentligt underlag för beslutet i ärendet.

Växjö mark- och miljödomstol Mål nr M 3738–18

B.S och dödsboet efter K-E.S yrkar i sin överklagan att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut om tillstånd för brygganläggning för motparten T.S och vid lämpligt vite förplikta motparten T.S att avlägsna befintlig brygganläggning. Bakgrunden till det är för att länsstyrelsens beslut, enligt B.S, vilar på felaktiga grunder. T.S har utan att avvakta lagakraftvunnet beslut genomfört pålning och påbörjat gångkonstruktion för den

anmälda bryggan. Vidare har T.S inkommit med kompletteringar till länsstyrelsen där myndigheten sedan inte har berett B.S tillfälle att yttra sig däröver innan beslut fattades i ärendet. B.S fick kännedom om förekomsten av kompletteringarna från T.S först genom det härigenom överklagade beslutet.

Rättsfrågan i detta fall är om länsstyrelsen har underlåtit att iaktta föreskriven kommunikationsskyldighet enligt 25 § FL genom att frånta parten möjligheten att yttra sig i ärendet efter att nya uppgifter hade tillkommit.

I domskälet konstaterar mark- och miljödomstolen att B.S inte fått möjlighet att yttra sig över anmälan i helhet, dvs. efter att T.S kompletterat sin anmälan med nya uppgifter. Dessa tillkommande uppgifter har inte heller tidigare kommunicerats med B.S inom ramen för tidigare domstolsmål. Domstolen bedömer att länsstyrelsen borde ha gett B.S tillfälle att yttra sig över de tillkommande anmälningsuppgifterna. De inkomna uppgifterna från T.S skulle även ha kommunicerats med B.S i enlighet med 25 § FL och länsstyrelsen har därmed brustit i sin kommuniceringsskyldighet som följer av nu nämnda bestämmelse. Mark- och miljödomstolen finner dock att länsstyrelsens bristande kommunicering inte kan anses avhjälpas i domstolen och anser att länsstyrelsens beslut ska upphävas. Målet ska på nytt återförvisas till länsstyrelsen för förnyad handläggning.

Analys:

I domen fastställs det att det ankommer på länsstyrelsen, som första instans, att utreda vad som är behövlig kommunikation i ett ärende. Anmälan ska sedan prövas på nytt och avgöras med fullständigt underlag. Den bristande kommunikationen kan inte avhjälpas i domstolen eftersom länsstyrelsens beslut påverkar tredjeperson och inte bara den som är sökande.

Vänersborgs mark och- miljödomstol Mål nr M 923-18

S.B och J.N har yrkat att mark- och miljödomstol ska upphäva miljö- och byggnadsnämndens beslut om förbud mot utsläpp av spillvatten från WC BDT till avloppsanläggning på fastigheterna Sundby 1:37 och Sundby 1:38. De hävdar att det förekommer felaktiga uppgifter utifrån länsstyrelsens beslut där det anges att man kommunicerat kommunens yttrande, vilket enligt dem inte stämmer. J.N har inte överklagat nämndens beslut och kan därför inte klaga på länsstyrelsen beslut. Däremot överklagade S.B till mark-och

miljödomstolen där det anförs att länsstyrelsen har meddelat sitt beslut utan att kommunicera kommunens yttrande i målet. Domstolen hänvisar bland annat till 10 § FL att den som är part i ett ärende har rätt att ta del det som har framhållits om det avser myndighetsutövning mot någon enskilt. Sedan hänvisas det även till 25 § FL där parten, sökande eller klagande ska underrättas om det som har tillfört ärendet samt ska ha fått tillfälle att yttra sig.

Enligt länsstyrelsen hade S.B tillfälle att yttra sig över vad kommunen tillfört i ärendet genom ett e-postmeddelande som länsstyrelsen skickade till S:B den 8 januari 2018. Mark-och miljödomstolen anser dock att det inte är visat att S.B har tagit del av detta e-postmeddelande och därför kan det inte utesluta om denna bristande kommunikation kan ha påverkat ärendets utgång därför anser domstolen att länsstyrelsens beslut ska undanröjas och ärendet återförvisas till länsstyrelsen för vidare handläggning.

Analys:

I detta rättsfall ansåg Mark-och miljödomstolen att det inte förekommer något bevis att klagande har tagit del av uppgifterna från länsstyrelsen via e-postmeddelandet. Det har nämnts tidigare i rubrik 2.5.5 att myndigheterna väljer ett mer formlost tillvägagångssätt för att bevara effektiviteten vid förfarande. Myndigheten väljer exempelvis muntlig underrätta parten om materialet via telefonsamtal, men detta används endast i undantagsfall och det är för att myndigheten behöver använda underrättelse som bevis för klagotiden. Men skriftlig underrättelse är det mest praktiska och det är vanligt att parten får en kopia av besluthandlingar via e-post. Däremot är det viktigt att myndigheten säkerställer att den som det betydande beslutet riktas mot verkligen har tagit del av underrättelsen och har haft tillfälle att yttra sig. I detta rättsfall har länsstyrelsen valt att skicka uppgifter till parten via e-post utan att säkerställa att parten har tagit del av materialet och därför dömer Mark- och miljödomstolen att ärendet ska återförvisas tillbaka till myndigheten för fortsatt utredning.

Vänersborgs mark- och miljödomstol Mål nr P 2048–19

I detta mål yrkar Wiréns Fastigheter att mark- och miljödomstolen ska fastställa beslut om tidsbegränsat bygglov, alternativt med upphävande av länsstyrelsens beslut om att ta tillbaka bygglovstillståndet efter överklagan från motparten Vänerhamn AB. Parten anser att de inte har givits möjlighet att yttra sig vid handläggningen hos länsstyrelsen, som istället synes ha

begränsat sin utredning till vad som framgår av miljö- och byggnadsnämnden och förvaltningens tjänsteförslag

Rättsfrågan i detta fall är om länsstyrelsen har brustit inom ramen för sitt allmänna utredningsansvar enligt 23 § och kommunikationsskyldighet enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900), genom att inte kommunicera uppgifter om överklagande och därmed föregått Wiréns Fastigheter AB rätt till att yttra sig i ärendet.

I domskälet framför Mark- och miljödomstolen att Wiréns Fastigheter AB inte har givits möjlighet att yttra sig hos länsstyrelsen och utgår efter 25 § FL om en myndighets kommunikationsskyldighet innan beslut ska tas i ett ärende. Av handlingarna framgår det även att länsstyrelsen inte har kommunicerat Vänerhamn AB:s överklagande med Wiréns Fastigheter AB. Inget av undantagen, då myndigheten får avstå från sådan kommunikation enligt 25 § andra stycket FL, anses vara uppfyllda. Med anledningen därav har länsstyrelsen brustit i sin handläggning av ärendet på sådant sätt att beslutet ska undanröjas och målet återförvisas tillbaka till myndigheten för fortsatt handläggning.

Analys:

Det som framgår i detta rättsfall är att Mark- och miljödomstolen ansåg att länsstyrelsen inte givit parten möjligheten att yttra sig vid handläggningen. De har inte heller fått tillfälle att kommunicera överklagandet från motparten. Såsom nämnts tidigare i rubrik 2.6 så är kommunikationsskyldighet enligt 25 § inte absolut och undantag gäller i första stycket FL i tre punkter: 1. Om ärendet gäller anställning av någon, 2. Om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet eller 3. Om det väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. I detta rättsfall dömde domstolen att inget av dessa undantaget anses vara uppfyllda och därför har länsstyrelsen brustit i sin handläggning av ärendet och målet återförvisas tillbaka till länsstyrelsen.

3.3.1 Avslutande kommentarer

Det som är gemensamt med dessa fyra rättsfall är att domstolarna har bedömt att bristen i kommunikationen mellan myndighet och part är så allvarligt att besluten skulle undanröjas och återförvisas tillbaka till myndigheten för fortsatt handläggning. Domstolarna gjorde en tolkning av kommunikationsskyldigheten i dessa fall eftersom de återförvisas till lägre

instans. I det första rättsfallet kan det uppmärksammas hur det har framkommit ett exempel på felaktigt underlåten kommunikation som myndigheten inhämtat.

I de andra fallen har det gemensamma varit att berörda parter har inte fått möjligheten att yttra sig hos länsstyrelsen. Domstolarna har bland annat hänvisat till huvudregeln i 25 § FL där parten, sökande eller klagande ska underrättas om det som har tillfört ärendet samt ska få tillfälle att yttra sig. I de två rättsfallen⁸² handlar det om både delarna i kommunikationsskyldigheten där parten *underrättas* om utredningsmaterialet samt ska dels parten *yttra sig* över det, inte uppfyllt. Exempelvis i ett av målen (Mål nr M 923–18) har klagande varken fått ta del av kommunens yttrande eller fått tillfälle att yttra sig över det. Medan det tredje rättsfallet (Mål nr P 2048–19) handlar om den andra delen i kommunikationsskyldighet, att ge berörda parten möjlighet att yttra sig över bland annat överklagande. Eftersom det var två parter och den sökande är drabbad av beslutet från myndigheten, så skall det återförvisas. En av fallen (Mål nr M 923–18) har även domstolen varit tydligt att det ska visas att parten har fått ta del av de uppgifterna från myndigheten, det räcker inte att en myndighet skickar ett e-postmeddelande och antar att parten har tagit del av uppgiften. Om det är myndigheten som har valt att använda sig av elektronisk kommunikation måste det vara tydligt att parten har tagit del av de uppgifterna innan beslutet fattas.

4 Europarättens påverkan på svensk förvaltning

Två europeiska organisationer anses ha en särställning inom svensk rätt; Europarådet och den Europeiska unionen (EU).⁸³ Båda dessa organisationer har intagit rättskällor som påverkat den svenska förvaltningsrätten genom lagstiftning i betydande omfattning, och i detta avsnitt kommer EU:s rättighetsstadga och EKMR redogöras för och hur svensk förvaltning med fokus på 25 § FL berörs av dessa.⁸⁴

4.1 EU-stadgans artikel 41 - Rätten till god förvaltning

⁸² Mål nr M 923–18, Mål nr M 3738-18

⁸³ Jane Reichel, 'Europeiska principer för god förvaltning', i *Offentligrättsliga principer*, red. Lena Marcusson, 4 uppl. (Uppsala: Iustus, 2021), s. 51

⁸⁴ Idem 2021, s. 51–52

EU saknar en allmän förfarandelag likt den svenska förvaltningslagen som reglerar hur EU:s institutioner och organ ska förhålla sig till enskilda och hur ärenden ska handläggas. Det finns spridda regler i EU-fördragen, sektorsvis i sekundärlagstiftning samt i olika icke-bindande uppförandekoder.⁸⁵

Jane Reichel skriver att i EU är principen om god förvaltning en grundläggande rättighet som kommer till uttryck i artikel 41 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Denna princip är även införlivad i svensk förvaltningsrätt. Den tar fasta på hur EU:s institutioner ska gå till väga vid handläggningen av ett enskilt ärende.⁸⁶ Likt den svenska förvaltningslagen reglerar stadgan den skyldighet som EU-institutionerna har när det gäller att den enskildes angelägenhet handläggs opartiskt, rättvist och inom skälig tid. Det är därmed tydligt att begreppet god förvaltning i detta sammanhang i första hand tar sikte på de processuella rättigheterna för den enskilde i förhållande till EU:s institutioner. Rättigheterna anses också gälla när EU-rättsliga regler ska tillämpas i en nationell förvaltning i någon av medlemsstaterna.⁸⁷ EU:s förvaltningskultur kännetecknas av individen där hans eller hennes rättigheter sätts i centrum, medan i Sverige har man i stället valt att lägga fokuset på att förvaltningsprocessen ska bli så okomplicerad som möjligt så att den enskilde kan hantera den själv.⁸⁸ Enskilda ska också kunna delta i handläggningen genom rätten att bli hörd, få insyn i utredningen genom partsinsyn, samt har rätt till motiverade beslut. Syftet är att garantera en rättssäker och förutsägbar handläggning, där beslutande myndigheter hämtar in och tar hänsyn till den enskildes intressen.

Det är framför allt de första två punkterna i artikel 41 som är fundamental när den EU-rättsliga principen om god förvaltning ska aktualieras eftersom de redogör hur handläggning ska gå till.⁸⁹ De enskildas rätt motsvaras av en skyldighet för EU:s institutioner att behandla enskildas angelägenheter med omsorg, varför den första punkten i artikel 41 ofta benämns som omsorgsprincipen. I svensk rätt motsvaras den av officialprincipen, dvs. att ärende ska

⁸⁵ Jane Reichel, "Europeiska principer för god förvaltning och 2017 års förvaltningslag", i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1242178/FULLTEXT01.pdf> (hämtad 2022-11-21), s. 428

⁸⁶ Jane Reichel, "God förvaltning som rättsstatsideal: hur kan principen realiseras inom EU:s sammansatta förvaltning?", i *Rättsstaten i den svenska förvaltningen*, red. Karl Djurberg Malm och Richard Sannerholm. (Stockholm: Statskontoret, 2022), s. 52

⁸⁷ Lena Marcusson, "Den goda förvaltningen - en mänsklig rättighet i välfärdsstaten?", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* (2012), s. 100

⁸⁸ Reichel 2021, s. 51-52

⁸⁹ Reichel 2018, s. 430

bli klart för avgörande genom att utredningen är tillfredsställande. I den andra punkten omnämns de mer faktiska handläggningsreglerna; rätten att bli hörd, rätten till tillgång till egna akter, samt motiveringsskyldigheten.⁹⁰

4.1.1 Rätten att bli hörd

Enligt 41.2 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna gäller rätten att bli hörd innan enskilda åtgärder, som berör någon negativ, vidtas. Detta har utvecklats genom praxis från EU-domstolen och ett exempel är domen i målet C-462/98 P, *Mediocurso mot kommissionen*.⁹¹ Där anför EU-domstolen att om kommissionen har handlingar som uppges styrka faktiska omständigheter som kommer att ligga till grund för ett beslut, ska den enskilde genom en anmodan ges möjlighet att inom en rimlig tidsfrist inkomma med yttrande över dessa handlingar.⁹² I annat fall kan den enskilde inte anses ha getts tillfälle att på ett meningsfullt sätt lämna sina synpunkter över de handlingar som åberopas mot han/hon. Denna princip kallas för rätten att bli hörd men kan återkopplas till EU-institutionernas skyldighet att kommunicera, likväl den bestämmelse om kommunikation som svenska myndigheter måste utgå ifrån i sin ärendehandläggning. Detta innebär att denna skyldighet att kommunicera kan kopplas till kommunikationsskyldigheten enligt FL, som även innebär att myndigheterna ska kommunicera med den enskilde och ge honom/henne tillfälle att yttra sig i ärenden.

I rättsfallet ovan gjorde EU-domstolen en substantiell markering i förhållande till institutionerna när det gäller deras ansvar för att den enskilde underrättas om – och bereds tillfälle att yttra sig över – material av betydelse för avgörandet. Den mera begränsade rätten till aktinsyn eller partsinsyn, som definitionsmässigt förutsätter att den enskilde är aktiv och själv begär ut handlingar, har genom praxis kommit att utvecklas mot en kommunikationsprincip inom EU-rätten.⁹³ Med detta har EU-domstolen alltså slagit fast att EU:s institutioner ska ge en part i ett ärende, där beslutet kan anses påverka hans eller hennes intressen, möjlighet att få yttra sig över det material som ligger till grund för beslutet. I SOU 2010:29 framgår det att denna kommunikationsprincip även ska iaktas av de enskilda medlemsländerna när de handlägger ärenden inom EU-rättens tillämpningsområde.⁹⁴

⁹⁰ Reichel 2018, s 429

⁹¹ Se mål C-462/98 P, *Mediocurso mot kommissionen*, REG 2000 s. I-7183

⁹² SOU 2010:29, s. 72

⁹³ *Idem*, s. 74–75

⁹⁴ *Idem* s. 431, se mål C-349/07

4.2 EKMR - artikel 6 Rätt till en rättvis rättegång

Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll bindande för Sverige. Detta innebär att svenska myndigheter och domstolar måste följa konventionen och garantera att enskilda personer inte utsätts för kränkningar av sina grundläggande rättigheter.⁹⁵ Enligt Reichel kan även Europadomstolens praxis avseende EKMR:s krav aktualiseras vid tolkning och tillämpning av handläggningsreglerna i FL.⁹⁶ Svenska förvaltningsprinciper och regler som överensstämmer med de europeiska principerna om god förvaltning kan därmed få en funktion av utkrävbar rättighet även i svensk rätt, dvs. de kan åberopas av enskilda gentemot förvaltningen i syfte att få ett förvaltningsbeslut prövad på den grund att handläggningen varit bristfällig. Genom att överensstämja med de europeiska principerna om god förvaltning garanteras även att dessa principer har en hög grad av trovärdighet och användbarhet.⁹⁷

Artikel 6.1 i konventionen som handlar om den grundläggande rättigheten *rätten till en rättvis rättegång* och är den artikel som är aktuell när det gäller kommunikationsprincipen. Denna artikel utgör en essentiell rättssäkerhetsgaranti genom att tvister om rättigheter eller individen som anklagas för brott ska kunna prövas av domstol.⁹⁸ Artikel 6.1 är användbar på förfarande som handlar en tvist om någons civila rättigheter eller skyldigheter. Tillämpningen av artikeln gäller för fysiska och juridiska personer och inte offentliga organ.⁹⁹

Rätten till en rättvis rättegång som även betecknas som "fair hearing" eller "fair trial" är den princip som i konventionsstaterna är av central betydelse för parter i civila- och straffrättsliga processer. Den huvudsakliga betydelsen i denna rättighet är att en part ska bli hörd av domstolen, dvs. att parten ska få tillfälle att framföra sina synpunkter men även försöka övertyga domstolen om det. Att tillämpa kommunikationsskyldigheten i enlighet med de principer som stadgas i artikel 6.1, garanteras det att enskilda har en möjlighet att utöva sin rätt till en "fair hearing" i ärenden som rör deras rättigheter och skyldigheter. Det materialet som parten ger in till domstolen ska även motparten underrättas om och i detta fall talar man om kontradiktorisk förfarande. Detta innebär att domstolen inte får grunda sitt avgörande på annat material än det som både parter har haft möjlighet att yttra sig om.¹⁰⁰

⁹⁵ Danelius 2015, s. 44

⁹⁶ Reichel 2018, s. 440

⁹⁷ Idem 2018, s. 440-441

⁹⁸ Danelius 2015, s. 158

⁹⁹ Warnling Conradson 2020, s. 105

¹⁰⁰ Danelius 2015, s. 159

Det förekommer flera mål från Europadomstolen som handlar om kommunikation och rätten till rättvis rättegång. Ett exempel på ett fall är *Baumann mot Frankrike* där en domstol beslutade till nackdel för en part utan att hen fått tillfälle att yttra för sin sak och detta är ett brott mot artikel 6.1. Målet handlar om partens egendom som hade beslagits för en brottsutredning som senare har gått miste om i ett förfarande och parten inte fick tillfälle att medverka i det. Ett annat mål som tillhör samma grupp är *Beer mot Österrike* som handlar om en part som åläggas att ersätta motpartens rättegångskostnader som sedan överklagat detta beslut. Domstolen underrätta inte parten om överklagandet och sänkte ändå kostnadsersättning.¹⁰¹ Målet *Kamasinski mot Österrike* handlar även om en domstol som inhämtat viss utredning utan att parten har fått ta del av den. I flera av de mål som parten inte fått ta del eller yttrat sig över materialet har staten argumenterat att handlingarna har saknat betydelse för avgörandet, vilket inte accepteras av Europadomstolen.¹⁰²

5 En komparation

Till skillnad från EU-rätten och EKMR stadgas kommunikationsskyldigheten (25 § FL) i svensk förvaltningsrätt som en princip och inte som en rättighet för den enskilde.¹⁰³

Denna princip har sin motsvarighet i artikel 6:1 i EKMR om rätten till rättvis rättegång där en rättssäker process ska värnas. Denna artikel är en outtalad beteckning för principen om att ingen ska dömas ohörd, precis som 25 § FL. Besläktad med regeln om parternas likställdhet är principen att förfarandet ska vara kontradiktoriskt. Allt material som en part ger in till domstolen ska delges motparten som ska få tillfälle att bemöta det. En domstol får inte grunda sitt avgörande på annat material än sådant som båda parter har fått ta del av och tillfälle att yttra sig över. Denna princip ligger till grund för kommunikationsskyldigheten i 25 § men skillnaden är att bestämmelsen om kommunikation i förvaltningslagen handlar om förvaltningsärenden, artikel 6:1 om domstolsprövning.

Danelius tar upp flera fall där handlingar inte har delgivits en part och inför Europadomstolen har den anklagade staten försvarat sig med att handlingarna saknat betydelse för avgörandet. Detta argument godtas som sagt inte av Europadomstolen, men i svensk domstol kan det bedömas som obehövlig kommunikering enligt 25 § FL ifall materialet inte haft betydelse för

¹⁰¹ Idem s. 271

¹⁰² Idem s. 273

¹⁰³ Reichel 2021, s. 51-52

beslutet. Dock måste det vara tydligt från myndighetens sida att uppgifter som inte har kommunicerats med parten var oväsentliga för det enskilda fallet, det handlar ofta om officialprincipen som blir aktuell. Myndigheterna måste utgå från att ärendet är tillfredsställande innan ett beslut tas och därmed måste kommunikationsskyldigheten vara uppfylld.¹⁰⁴ Artikel 6 i EKMR kommer även på tal när det handlar om ett tvåpartsförfarande i domstol, medan förvaltningsärenden som regleras i 25 § FL är normalt enpartsförfaranden och där är den kontradiktoriska principen inte tillämplig.

Inom EU-rätten är motsvarigheten till den svenska kommunikationsprincipen som stadgas i förvaltningslagen artikel 41 principen om god förvaltning i rättighetsstadgan, och det kommer till tal när det handlar om processrättsliga ärenden. Rätten till att bli hörd är en del av denna princip för att skapa rättssäkerhet för den enskilde inom EU:s institutioner, vilket har utvecklats genom granskning och komparation av medlemsstaternas rättssystem.

I SOU 2010:29 påpekas det att av EU-domstolens praxis framgår det att EU-institutioner ska bereda den som är part i ett ärende, där utgången på ett framträdande sätt påverkar partens intressen, tillfälle inom en rimlig tidsfrist att inkomma med yttrande över material som har betydelse för avgörandet. I den nya förvaltningslagen 25 § har detta krav på kommunikering stärkts ännu mer när en svensk myndighet ska fatta beslut i ett ärende. Skillnaden är emellertid att det inte har utvecklats några generella undantag i EU:s stadga från kommunikationsskyldigheten av den typ som förekommer i 25 § FL. I rättspraxis från EU-domstolen betonas det att EU strävar efter att utveckla kommunikationsprincipen och att medlemsstaterna ska följa den när de handlägger ärenden inom EU-rättens område. Undantag har dock inte aktualiserats av EU-domstolens rättspraxis i dagsläget. Det kan göras undantag om det handlar om sekretess vilket även framhävs i 25 § tredje stycket FL och det anses vara en rättssäkerhet inom både svensk förvaltningsrätt och EU-rätten.

EU:s rättighetsstadga tycks se på principen om god förvaltning som en individuell rättighet som den enskilde kan åberopa gentemot EU:s och dess medlemsstaters institutioner.¹⁰⁵ Det finns därmed en tydlig skillnad mellan hur svensk förvaltningsrätt tolkar rätten till att bli hörd gentemot hur det ska tolkas i EU. I förvaltningslagen 25 § ska den enskildes rättssäkerhet skyddas genom att myndigheterna ska kommunicera i förvaltningsärenden. Det är

¹⁰⁴ Reichel 2018, s 429

¹⁰⁵ Reichel 2021, s. 51-52

myndighetens ansvar att kommunicering sker när ett ärende anhängiggörs. EU fokuserar i stället på den enskildes rättigheter och att dessa ska skyddas från staten än att staten tar ansvar för den enskildes skydd. Med andra ord innebär det att i EU finns det en större betoning på att skydda den enskilde personens rättigheter från staten, medan den svenska förvaltningslagen lägger större ansvar på myndigheterna att kommunicera med enskilda personen för att säkerställa rättssäkerheten.

6 Slutsats

Sammanfattningsvis är denna uppsats en undersökning av domstolarnas bedömning angående förvaltningsmyndigheternas tillämpning av kommunikationsprincipen enligt 25 § FL.

Kommunikationsskyldigheten aktualiseras vid handläggning av ärenden hos myndigheter, där de har en skyldighet att kommunicera allt material av betydelse till den som är part. För att uppfylla kommunikationsskyldigheten så räcker det nämligen inte med att en myndighet ska kommunicera utan de ska även ge parten tillfälle att yttra sig över materialet.

Med material av betydelse avses sådana uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Om materialet har varit betydelsefull för beslutet ska den kommuniceras för att parten ska få tillfälle att bemöta materialet men även för att öka rättssäkerheten i det efterföljande beslutet. Det är viktigt att notera att kommunikationsskyldigheten inte är absolut och det finns vissa undantag enligt 25 § första stycket FL i tre punkter för att minska onödig administration.

I vilka situationer upphävs eller återförvisas beslut angående kommunikationsskyldigheten?

Enligt rättsfallen som redovisades i uppsatsen så verkar det som om det är komplicerat att avgöra vilken typ av material som ska kommuniceras för myndigheterna. I vissa situationer anser myndigheten att parten borde redan ha känt till materialet, vilket leder till att myndigheten inte kommunicerar det med parten. Andra gånger anser myndigheterna att materialet är obehövt att kommunicera när det faktiskt legat till grund för beslutet. Detta kan, till exempel, beaktas i rättsfall *Mål nr 477–20* där myndigheten ansåg att det hade varit uppenbart obehövt att kommunicera med parten om uppgifter som egentligen legat till grund för beslutet. I denna situation har domstolen varit noggrann med att bedöma om materialet verkligen har varit obehövt att kommunicera och om inte så ska kommunikationen ske.

I rättsfall *mål nr 3573–18* förekommer det också en sådan situation där myndigheten även bedömt att ett visst material som de själva fått kännedom om inte varit uppenbart obehövlig att kommunicera med parten. När den faktiskt har varit av betydelse för utredningen men inte varit grunden för beslutet och att domstolen dömde att myndigheten inte brustit mot kommunikation. Lagen har stärkts på detta område genom att tydlig markera att mer än bara handlingar ska omfattas av kommunikation. Ibland förefaller det att myndigheten brister i sin dokumentation som föranleder att de inte kan kommunicera allt material av betydelse till parten. Andra gånger ligger svårigheten i att myndigheten antar att parten redan kände till materialet. När en myndighet beslutar att inte kommunicera med parten om det material som har tillförts i ärendet leder det till stor brist i rättssäkerheten. Sedan finns det även myndigheter som anser att materialet inte har tillfört något nytt till ärendet eller att beslutet ska återförvisas till den instansen som felet begick. Detta verkar vara den mest vanliga förklaringen till att en myndighet inte kommunicerar.

Utifrån rättsfallsredogörelserna i uppsatsen kunde man observera hur de svenska domstolarna dömer bristfällig kommunikation och detta kan man iaktta genom rättsfall som representerades. Åtta av rättsfallen där domstolen har bedömt att det förekommer brister i kommunikationsskyldigheten, är det sammanlagt fyra fall där beslutet undanröjas och återförvisas till nedre instansen. Det är inte självklart att veta vad som har orsakat att myndigheterna brister i sin kommunikation. Detta kan bero på flera faktorer såsom att man har glömt bort att kommunicera, bristande kunskap som leder till att myndigheten tolkar lagen fel eller ovilja att kommunicera och detta kan man givetvis inte "bevisa" att en myndighet har gjort det medvetet. I rättsfall RÅ 1992 ref. 20 kunde man exempelvis observera hur HFD bedömde den bristande kommunikationen som ett grovt handläggningsfel eftersom myndigheten stred mot 17 § FL och inte underrätta parten om viktiga uppgifter som legat till grund för utredningen.

Hur bidrar myndigheternas kommunikationsskyldighet till enskildes rättssäkerhet?

Myndigheternas kommunikationsskyldighet bidrar till enskildas rättssäkerhet genom bland annat 25 § första stycket FL som redogör hur myndigheten behöver underrätta parten i ärendet om allt material av betydelse. Eftersom ansvaret läggs på myndigheten som har en skyldighet att kommunicera med parten genom hela ärendehandläggning, så är detta ett sätt som gynnar enskildas rättssäkerhet. Det kan således påpekas såsom det förekommer i

uppsatsen att kommunikationsskyldigheten är en av dessa rättssäkerhetsgarantier. Användningen av kommunikationsprincipen kompletterar en viktig funktion som utredningsmedel och det är för att den tillgodoser ett ständigt utbyte av information och argument mellan dem som deltar i ärendet. Myndigheternas sakkunskap när ärenden i enskilda fall ska bedömas är av vikt för att utredningen ska bli så komplett som möjligt och utifrån de rättsfall som analyserats så verkar detta vara särskilt viktigt inom skatteområdet. Därmed uppfylls förvaltningslagens allomfattande ändamål, vilket är att skydda enskildas rättssäkerhet genom att öka förutsebarheten och förenkla snabba avgörande då kommunikationsskyldigheten bidrar med att parten får tillfälle att yttra sig samtidigt som myndigheternas handläggning av ärende blir så komplett som möjligt och undviker att det dras ut på grund av felaktig information.

I vissa situationer har det hänt att en domstol framför att det inte fanns något som tydde på att ett ärende skulle ha fått ett annat resultat om materialet hade kommunicerat med parten. Exempelvis i rättsfall *mål nr M 2789–20* nämner domstolen att oavsett om parten hade fått yttra sig om materialet skulle ärendet inte fått en annan utgångspunkt och med denna bedömning ansåg domstolen att brister i kommunikationen har kunnat “avhjälpas” i högre instans. Effektiviseringen kan emellertid ha påverkats då det förekommer brister i kommunikationen som kunde ha undvikits om utredningen hade varit korrekt från början. Även rättssäkerheten grundar sig delvis på förutsägbarhet som innebär att kommunikationsprincipen garanterar att allt material av betydelse ska kommuniceras med parten i ett ärende. Man kan emellertid inte förutse hur myndigheten kommer att döma i ett beslut men det bör ge en grund på vilket sätt det kan påverka utgången om allt material finns tillgängligt. I rättsfallet *mål nr M 2789–20* har parten t.ex. fått vänta till ett överklagande där han har fått ta del av materialet från myndigheten men även fått möjligheten att yttra sig över det.

I EKMR har den enskilde en mycket stark ställning, framför allt när det handlar om att kommunicera uppgifter med parten i ett domstolsärende. Det är en rätt för den enskilde medan i svensk förvaltningsrätt anses det vara en skyldighet för myndigheten under ärendehandläggningen. Det huvudsakliga betydelse i artikel 6.1 i EKMR är att parten ska bli hörd av domstolen som innebär att parten ska få möjligheten att framföra sina synpunkter och det är den artikel som är aktuell när det gäller kommunikationsprincipen. Det har förekommit i flera fall från Europadomstolen där handlingar inte har delgivits en part och den inför

Europadomstolen anklagade staten försvarat sig med att handlingar saknat betydelse för beslutet. I den förvaltningsrätten kan detta bedömas som obehövlig kommunikering enligt 25 § första stycket FL medan i Europadomstolen så anses argumentet som ogiltigt.

Avslutningsvis kan det konstateras att rättssäkerheten är grunden till ett fungerande demokratiskt samhälle och är väsentlig för att medborgarna ska kunna tillvarata sin rätt utan inskränkningar från det allmänna. Utan rättssäkerhet skulle samhället sakna grundläggande trygghet och stabilitet, då medborgarna inte skulle kunna lita på att deras rättigheter skyddas. Kommunikationsprincipen anses därför vara mycket betydelsefull ur den enskildes perspektiv för att han/hon ska känna sig delaktiga i ärendeprocessen men även få kontroll över handläggningen. Detta är viktigt utifrån rättssäkerhetssynpunkt, framför allt när det kommer till allmänhetens förtroende för myndigheter. Insynen i ett ärendes handläggningsprocess minskar även risken för myndighetsmissbruk vilket bidrar till en säkrare rättsstat. Om myndigheter inte kommunicerar all information som är meningsfullt för ärendet, kan det leda till att parten inte har tillräckligt med information för att försvara sina intressen på ett korrekt sätt. Detta kan i sin tur bidra till ett orättvist beslut och en sämre rättssäkerhet. Genom att säkerställa att alla parter har tillgång till relevant information och tillfälle att yttra sig om den kan man förbättra rättssäkerheten och garantera att beslut fattas på ett korrekt och sakligt sätt.

7 Källförteckning

Offentligt tryck

SOU 2010:29 En ny förvaltningslag

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

Prop. 1985/86:80 Regeringens proposition om ny förvaltningslag

Prop. 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971

Litteratur

Ahlström, Karin, *Förvaltningslagen: En kommentar*, reviderad 1 uppl. (Visby: Karnov Group, 2018).

Bogdan, Michael, *Komparativ rättskunskap*, 2 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2003).

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeiska praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 uppl. (Stockholm: Norstedts juridik, 2015).

Hellners, Tryggve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2010).

Marcusson, Lena, "Den goda förvaltningen - en mänsklig rättighet i välfärdsstaten?", *Nordisk Administrativt Tidsskrift* (2012).

Lundin, Olle, "Officialprincipen", i *Offentlighetsprinciper*, red. Lena Marcusson, 4 uppl. (Uppsala: Iustus, 2021).

Reichel, Jane, "Europeiska principer för god förvaltning", i *Offentlighetsprinciper*, red. Lena Marcusson, 4 uppl. (Uppsala: Iustus, 2021).

Reichel, Jane, "God förvaltning som rättsstatsideal: hur kan principen realiseras inom EU:s sammansatta förvaltning?", i *Rättsstaten i den svenska förvaltningen*, red. Karl Djurberg Malm och Richard Sannerholm. (Stockholm: Statskontoret, 2022).

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. (Stockholm: Norstedts juridik 2018).

Säfsten, Mathias & Lundmark, Johan, *Förvaltningslagen: en kommentar*. (Stockholm: Norstedts Juridik 2022).

von Essen, Ulrik, *Förvaltningsrättens grunder*, 5 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2022).

Warnling Conradson, Wiweka, *En introduktion till förvaltningsrätten*. 13 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik 2020).

Författningar

Nya förvaltningslagen (2017:900)

Förvaltningslagen (1986:223)

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 10 kap. 9 §

Utlänningslagen (2005:7716) 13 kap. 9 §

Lagen (1993:387) om stöd och service av vissa funktionshindrade 9 § 2

Rättsfallsförteckning

Svenska rättsfall:

Umeå mark och-miljödomstol Målnr M 2789–20

Vänersborgs mark- och miljödomstol mål nr M 3444–17

Kammarrätten i Göteborg mål nr 7214–12

Kammarrätten i Jönköping Mål nr 477–20

Kammarrätten i Jönköping mål nr 2447–20

HFD mål nr 3573–18

Kammarrätten i Göteborg Mål nr 4875–17

Vänersborgs Mark- och miljödomstol mål nr M 3444–17

RÅ 1992 ref. 20

Växjö mark- och miljödomstol Målnr M 3738–18

Vänersborgs mark och- miljödomstol Mål nr M 923–18

Vänersborgs mark- och miljödomstol Mål nr P 2048–19

JO-beslut

JO dnr 2490–2017

JO 2016/17 s. 601

JO 1962 s. 339

Rättsfall från Europadomstolen

Baumann mot Frankrike

Beer mot Österrike

Kamasinski mot Österrike

Rättsfall från EU-domstolen

C-462/98 P, Mediocurso mot kommissionen

Webbsidor

Sveriges Domstolar, *Delgivning*, 2021., <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/for-dig-som-aktor-i-domstol/stod-for-aktorer-i-domstol/delgivning> (hämtad 2022-12-13).