



LUND UNIVERSITY

Obehövlig kommunikation och beslutsmotivering

Persson, Vilhelm

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2018

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Persson, V. (2018). Obehövlig kommunikation och beslutsmotivering. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 499-516.

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2018 3

Obehövlig kommunikation och
beslutsmotivering

Av Vilhelm Persson

OBEHÖVLIG KOMMUNIKATION OCH BESLUTSMOTIVERING*

av Vilhelm Persson

1. Inledning

Att kommunicera är viktigt men ibland resurskrävande. Det finns oftast stora fördelar med att myndigheter inför beslut kommunicerar med parter och sedan motiverar besluten. Ibland händer det emellertid att fördelarna inte står i proportion till den arbetsinsats och den tid som krävs. Regleringen av myndigheternas kommunikerings- och motiveringsskyldigheter i den nya förvaltningslagen (2017:900) skiljer sig en del från den tidigare. I denna uppsats diskuteras skillnader avseende begränsningar av skyldigheterna.

Det är grundläggande rättssäkerhetsprinciper att ingen ska dömas ohörd och att de skäl som ligger bakom myndigheternas beslut ska redovisas. Dessutom är det värdefullt för myndigheterna att försäkra sig om att de har så bra beslutsunderlag som möjligt, så att de kan fatta korrekta beslut. Motiveringar av beslut kan bidra till att berörda får bättre förståelse för bakgrunden till besluten och därför väljer att inte överklaga dem, och om beslut ändå överklagas är överprövningsinstanser betjänta av att få klarhet i beslutsmyndighetens motiv. Detta är uppenbara fördelar, men behöver ibland vägas mot att kommunikation och motivering tar tid och resurser i anspråk, åtminstone i det korta perspektivet. Förutom att myndigheters resurser riskerar att användas på ett sätt som inte är effektivt, är det även till nackdel för enskilda om beslut försenas.¹

Skyldigheterna att kommunicera och motivera regleras i den nya förvaltningslagen i 25 och 32 §§. Regleringen i dessa paragrafer har tydliga likheter med 17 och 20 §§ i den tidigare förvaltningslagen. Utgångspunkten är fortfarande att myndigheter ska kommunicera inför beslut och motivera sina beslut. Vidare framgår fortfarande vissa specificerade begränsningar, exempelvis att ärenden kan vara brådskande, att kommunikationsskyldigheten endast

* Artikeln har *peer review*-granskats.

¹ Angående fördelar och risker se till exempel Trygve Hellners – Bo Malmqvist: Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. Stockholm 2010 s. 192 ff. och 231 f., SOU 2010:29 s. 441 f., 491 och 505 f., prop. 2016/17:180 s. 154 f. och s. 187 f. samt Elisabet Fura och Annelie Svensson, Motiveringsskyldigheten ur ett JO-perspektiv, FT 2015, s. 539–549, på s. 539.

gäller i förhållande till parter och att hänsyn till rikets säkerhet kan kräva att motivering utelämnas.

De nya paragraferna är emellertid till viss del formulerade på andra sätt än de tidigare. Detta rör delvis innehållet i myndigheternas åtgärder. Nu anges uttryckligen att parter ska ges en bestämd tid för att yttra sig och att det är "material" (inte "uppgifter") som ska kommuniceras. Vidare räknas inte längre upp olika kommunikationsmedel som myndigheter kan använda. Vad gäller beslutsmotiveringar slås nu fast att de ska vara "klargörande". Lite mer utvecklat än tidigare förklaras att motiveringarna ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande. Det finns nu också en något skarpare formulering avseende skyldigheten att lämna motivering i efterhand om sådan utelämnas på grund av någon undantagsbestämmelse.

Mer omfattande förändringar rör regleringen av när myndigheterna över huvud taget är skyldiga – eller inte skyldiga – att kommunicera och motivera. Flera preciserade begränsningar har tagits bort vilket har medfört att regleringen nu är mer generellt utformad. Det är dessa förändringar som denna artikel fokuserar på.

Avseende både kommunikations- och motiveringsskyldighet har framhållits att den tidigare förvaltningslagen bara har utgjort en miniminivå. Därför har det varit vanligt att det i praxis har ställts upp krav som har gått utöver lagens ordalydelse.² Som underlag för diskussioner om vilka skillnader som de förändrade formuleringarna innebär, undersöks därför här dels i vad mån de tidigare ordalydelserna har utgjort reella begränsningar, dels hur behovet och följderna av förändringarna presenterades i lagförarbetena.

Över lag kan noteras att begränsningarna av kommunikations- och motiveringsskyldigheterna tycks ha diskuterats relativt sparsamt i praxis. Visserligen är båda skyldigheterna praktiskt viktiga och uppmärksammas relativt ofta av Justitieombudsmannen (nedan JO).³ Efter en genomgång av JO-beslut är emellertid mitt intryck att det i allmänhet rör sig om tydliga fel som har begåtts och att gränserna för undantagens tillämpningsområden därför sällan prövas.

Kommunikations- och motiveringsskyldigheterna behandlas nedan var för sig. Därefter följer några avslutande kommentarer.

² Se till exempel Hellners – Malmqvist (ovan not 1), särskilt s. 194 och 233, SOU 2010:29 s. 427 ff. och 492 ff. samt Fura – Svensson (ovan not 1) s. 540 f.

³ Se SOU 2010:29 s. 427 och 492.

2. Skyldigheten att kommunicera inför beslut

Kommunikationsskyldigheten inbegriper att parter ska dels underrättas, dels få tillfälle att yttra sig.⁴ Som ovan framgått är det viktigt att myndigheter kommunicerar innan de fattar beslut, dels för att garantera rättssäkerheten, dels för att försäkra sig om fullgott beslutsunderlag. Samtidigt har framhållits att skälen till kommunikation måste vägas mot risken för att onödigt med tid och resurser tas i anspråk. Avseende den tidigare paragrafen anfördes att kommunikationsskyldigheten inte omfattade uppgifter som lämnades i nära anslutning till att beslutet fattades och var baserade på tjänstemannens sakkunskaper.⁵ Undantagen från kommunikationsskyldigheten ska emellertid tillämpas med stor försiktighet.⁶

I den nya förvaltningslagen formuleras myndigheternas grundläggande kommunikationsskyldighet på detta sätt:

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

Tidigare hade motsvarande reglering följande lydelse:

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

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,

Både den nya och den tidigare paragrafen innehåller härutöver mer precisa undantag från kommunikationsskyldigheten, bland annat om ärenden är brådskande.

Som redan konstaterats, innehåller den nya lydelsen betydligt färre begränsningar än den tidigare. Den praktiska skillnaden minskas dock av att myndigheterna redan tidigare förväntades kommunicera med parter i situationer som inte omfattades av den tidigare lagens ordalydelse. Mot denna bakgrund behandlas nedan sådana situationer tillsammans med motiven till

⁴ Se till exempel Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 196, Håkan Strömberg – Bengt Lundell: Allmän förvaltningsrätt, 26 uppl., Stockholm 2014, s. 117, Alf Bohlin – Wiweka Warnling-Nerep: Förvaltningsrättens grunder, 2 uppl., Stockholm 2007, s. 124 f.

⁵ Se JO 2012/13 s. 191 och prop. 1971:30 del 2 s. 468.

⁶ Se JO 2011/12 s. 156 och Martin Wittrock: Förvaltningsbesluts motivering, Stockholm 1990, s. 29.

avskaffandet av begränsningarna (avsnitt 2.1). Därefter tas de kvarvarande undantagen upp (avsnitt 2.2). Slutligen görs ett försök att förutspå hur den nya lydelsen kan komma att förändra myndigheternas kommunikationsskyldighet i praktiken (avsnitt 2.3).

2.1 Tillämpning av tidigare begränsningar och motiv till förändring

De begränsningar som framgick av den tidigare lydelsen skulle, som sagt, inte förstås som att de alltid uteslöt att det fanns behov att kommunicera. Här ges en översikt över den praxis som utvecklades i anslutning till begränsningarna.

Myndighetsutövning mot enskild

Att myndigheterna kommunicerar även i fall som inte innefattar myndighetsutövning har i flera sammanhang framhållits som önskvärt. Exempelvis konstaterade JO avseende olika slags yttranden från kommunala nämnder till domstolar i vårdnads- och umgängesfrågor att yttrandena inte innefattade myndighetsutövning. JO diskuterade därefter om parterna i domstolsprocessen berördes så nära att nämnderna ändå borde kommunicera. Olika slutsatser drogs beroende på om yttrandena återgav uppgifter som inte redan varit kända för parterna, om det förekom ställningstaganden i sakfrågan eller om uppgifternas karaktär i övrigt motiverade kommunikation. JO använde emellertid därvid den relativt återhållsamma formuleringen ”bör”.⁷ Ibland tycks JO även ha haft förståelse för att kommunikation inte har ägt rum när beslut inte har rört myndighetsutövning.⁸

I förarbetena till den nya lydelsen framhölls just att JO redan tidigare hade uttalat att myndigheter ibland borde kommunicera även inför beslut som inte innefattade myndighetsutövning. Termen myndighetsutövning utmönstrades dessutom generellt från den nya lagen. I linje med detta ansågs det inte befogat att begränsa kommunikationsskyldigheten till beslut som innefattar myndighetsutövning.⁹

Beslut som avgör ärenden

Inte heller den tidigare begränsningen till beslut som avgör ärenden innebar att myndigheter utan vidare kunde underlåta kommunikation på ett tidigare

⁷ Se JO 1994/95 s. 363, JO 1995/96 s. 309 och JO 1996/97 s. 297. Jfr JO 2001/02 s. 299 där det uttalades att kommunikation ”kan vara lämpligt”. Jfr även JO 2016/17 s. 601 där det eventuellt något skarpare uttalades ”en självklarhet att myndigheten ... bör”.

⁸ Se JO 2000/01 s. 237 och JO 1979/80 s. 334. Jfr JO 2011/12 s. 463.

⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 156 ff. och SOU 2010:29 s. 443 f.

stadium.¹⁰ Högsta förvaltningsdomstolen uttalade angående motsvarande regler i förvaltningsprocesslagen att de ”ger uttryck för ett principiellt synsätt som får anses ha generell räckvidd”.¹¹ Även JO anförde att det faktum att interimistiska beslut inte föll under den tidigare lydelsen inte innebar att myndigheter i alla situationer kunde underlåta att kommunicera. Myndigheter sades dock ha ”en större frihet vid bedömningen av om kommunikation skall ske”.¹²

I förarbetena till den nya lydelsen framfördes att en begränsning till enbart slutliga beslut mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens praxis avseende interimistiska beslut ”inte på ett realistiskt sätt ger uttryck för ett godtagbart förfarande”.¹³

Tillförts av annan

Vad gäller begränsningen till material som tillförts ett ärende av någon annan betonade JO att om en myndighet i ett ärende på eget bevåg använde uppgifter som en enskild hade lämnat i ett annat ärende, då var det inte den enskilde utan myndigheten som tillförde uppgiften. Undantaget från skyldigheten att kommunicera var därmed inte tillämpligt.¹⁴ I ett annat fall hade en myndighet utan föregående kommunikering ändrat en inkomstuppgift som angavs i en ansökan på grund av andra uppgifter som hade lämnats i andra delar av ansökan. Enligt JO låg det därför ”i myndighetens hand att avgöra i vad mån tillfälle skall lämnas parten att yttra sig”. JO ansåg emellertid att det hade ”varit lämpligt” att ge de sökande möjlighet att yttra sig.¹⁵

I förarbetena till den nya lydelsen ansågs det från rättssäkerhetssynpunkt inte helt riskfritt att generellt undanta uppgifter som parter själv lämnat. Särskilt påmindes om att sammanvävda ärenden kan förekomma. Det ansågs därför faktiskt kunna förekomma att en part har behov av att få yttra sig även över material som hon eller han själv har tillhandahållit.¹⁶

¹⁰ Se Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 197.

¹¹ Se RÅ 1991 ref. 109. Jfr RÅ 1989 ref. 46.

¹² Se JO 1983/84 s. 375.

¹³ Se SOU 2010:29 s. 444. Jfr prop. 2016/17:180 s. 156 ff.

¹⁴ Se JO 1997/98 s. 306. Jfr JO 1996/97 s. 179.

¹⁵ Se JO 2000/01 s. 391.

¹⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 160 och SOU 2010:29 s. 447.

Inte part emot

Begränsningen till beslut som går parten emot verkar i och för sig inte ha ifrågasatts. JO påpekade emellertid att det ibland kan vara svårt att avgöra när ärenden går någon emot, inte minst avseende sjukförsäkringsärenden.¹⁷

Även i förarbetena till den nya lydelsen anfördes att det naturligtvis ofta är uppenbart obehövligt att låta någon yttra sig inför gynnande beslut. Emellertid gjordes bedömningen att så inte nödvändigtvis alltid är fallet. Därvid påmindes om att det kan finnas olika uppfattning om huruvida ett avgörande går parten emot.¹⁸ Dessutom tillades i utredningen att det i vissa fall skulle kunna vara närmast stötande om en part inte skulle få möjlighet att bemöta material som har inkommit och som innefattar felaktiga, missvisande eller för parten kränkande uppgifter.¹⁹

2.2 Nygamla begränsningar av kommunikationsskyldigheten

Enligt förarbetena till den nya förvaltningslagen borde rätten att bli informerad stärkas och enskildas perspektiv tydligare komma till uttryck. Samtidigt anfördes att kommunikationsskyldigheten inte får blir så långtgående så att den innebär att en effektiv förvaltning inte kan upprätthållas. Särskilt uppmärksammades de enskildas intresse av att inte handläggningen blir alltför utdragen.²⁰ Det ansågs emellertid ändå lämpligt att avskaffa ovannämnda begränsningar.

Utredningen valde uttryckligen bort alternativet att låta en ny begränsning som anknyter till beslutens verkningar ersätta de tidigare begränsningarna till beslut som innefattade myndighetsutövning och slutliga avgöranden (jfr ang. motiveringsskyldigheten nedan avsnitt 3.2). En sådan ny begränsning bedömdes bli alltför komplicerad och hämmande.²¹

Emellertid framhölls att om någon exempelvis i ett ansökningsärende där motpart saknas får fullt bifall, har hon eller han naturligtvis inte något intresse av kommunikation av vare sig den egna ansökan eller utifrån inhämtat material som stödjer ansökan. Därför ansågs fortfarande lämpligt att undanta uppgifter som saknar betydelse och situationer i vilka kommunikation är uppenbart obehövligt.²²

¹⁷ Se JO 2000/01 s. 380 och JO beslut den 26 oktober 2009, dnr 1115-2009.

¹⁸ Se SOU 2010:29 s. 447. Jfr prop. 2016/17:180 s. 160.

¹⁹ Se SOU 2010:29 s. 448.

²⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 154 f. och SOU 2010:29 s. 442, jfr s. 711.

²¹ Se SOU 2010:29 s. 444 f. Jfr prop. 2016/17:180 s. 156 f. där det inte förs någon egentlig argumentation.

²² Se prop. 2016/17:180 s. 160 och SOU 2010:29 s. 446 f.

Uppgiften saknar betydelse

Det förefaller vara okontroversiellt att myndigheter kan underlåta att kommunicera material som saknar betydelse. Avseende den tidigare bestämmelsen uttalades att undantaget även innefattade material som hade viss men ringa betydelse.²³ Angående mål om resning tycks det avgörande för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ofta ha varit om ärendet skulle ha fått en annan utgång. Det förefaller som att tröskeln för när en annan utgång ansågs möjlig var relativt låg: ”inte framkommit något som tyder”,²⁴ ”kan inte utesluta”,²⁵ ”inte kan ha påverkat”.²⁶ Därvid ger domstolarnas formuleringar ibland närmast intrycket att det som bedöms är om parternas argumentation skulle ha påverkat utgången, medan andra formuleringar snarast tar sikte på om det icke kommunicerade materialet är betydelsefullt.²⁷ Det är emellertid inte möjligt att dra alltför långtgående slutsatser av formuleringarna, eftersom de kan ha påverkats av karaktären av resningsmål. Vidare är det enligt min mening nu mest naturligt att hantera situationer när parternas argumentation inte bedöms kunna tillföra ärendet något inom ramen för undantaget för uppenbart obehövlig kommunikation (se nedan).

Avseende denna bestämmelse markerade JO betydelsen av att myndigheter kommunicerade innan faktauppgifter från parter ersattes med uppgifter som myndigheten själv inhämtade²⁸ och att risk för felaktig information kunde motivera kommunikation även om myndigheten tidigare hade kommunicerat liknande uppgifter till den enskilde.²⁹ Givetvis fick inte utredningsmaterial sorteras bort enbart för att det gick emot den enskilde tjänstemannens uppfattning om ärendet.³⁰

Den nya lydelsen är inte formulerad som ett undantag från kommunikationsskyldigheten för uppgifter ”saknar betydelse”. I stället är skyldigheten från början begränsad till ”material av betydelse för beslutet”. Formuleringarna är alltså inte helt identiska. Det skulle exempelvis eventuellt möjliggöra en ändring av praxis avseende material som har ringa betydelse. Att begränsningen nu framgår av paragrafens huvudregel lindrar enligt förarbetena i viss

²³ Se JO 2009/10 s. 351, Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 210 och prop. 1971:30 del 2 s. 470. Jfr JO 1994/95 s. 387.

²⁴ Se NJA 2008 s. 1022.

²⁵ Se RÅ 1992 not. 161.

²⁶ Se RÅ 2003 ref. 78.

²⁷ Kommunikationens betydelse bedöms i NJA 2008 s. 1022, RÅ 2003 ref. 78 och RÅ 1992 not 161. Materialets betydelse framhålls bland annat i RÅ 1996 ref. 28, RÅ 1992 ref. 20 och JO 1994/95 s. 387.

²⁸ Se JO 2009/10 s. 351.

²⁹ Se JO 2001/02 s. 167.

³⁰ Se JO beslut den 29 maj 2009, dnr 1992-2008.

mån effekten av att tidigare nämnda (ovan avsnitt 2.1) begränsningar har avskaffats.³¹ Vilka faktiska effekter dessa förändringar medför förefaller emellertid enligt min mening oklart.

I propositionen förklarades att formuleringen tar sikte på ”sådana omständigheter eller uppgifter i materialet som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller”.³² Denna formulering ligger nära ovannämnda domstolspraxis. Vidare anfördes i propositionen att den praxis som utvecklats avseende den tidigare lydelsen kunde ge ”viss vägledning”.³³

Uppenbart obehövligt

Om kommunikation är uppenbart obehövligt får myndigheter låta bli att kommunicera med parter. Avseende den tidigare lydelsen framhölls att kommunikation inte fick bli ett självändamål, utan skulle ske med urskillning, så att åtgärderna inte motverkade sitt eget syfte.³⁴ Som exempel på sådant som i allmänhet var uppenbart obehövligt att kommunicera nämndes i propositionen till 1971 års förvaltningslag faktiska förhållanden som parten kunde förutsättas känna till.³⁵ I linje med detta uttalade JO att det inte fanns någon skyldighet att kommunicera uppgifter som framfördes på ett möte där parten själv var närvarande. Uppgifternas betydelse var emellertid i just det fallet så stor att myndigheten ändå borde ha kommunicerat dem.³⁶

JO gav uttryck för att det ska mycket till för att myndigheter på grund av tidigare kommunikation ska kunna dra slutsatsen att en part är införstådd med hur myndigheten skulle komma att agera.³⁷ Andra JO-fall väckte frågor som låg nära undantaget för material som saknade betydelse.³⁸ I ett par fall som rörde besöksförbud framhöll JO beslutets betydelse för den inblandade och att det i princip aldrig kunde vara uppenbart obehövligt att kommunicera inför sådana beslut.³⁹ Över lag skulle undantaget tillämpas med stor försiktighet.⁴⁰

³¹ Se prop. 2016/17:180 s. 159 och SOU 2010:29 s. 446.

³² Se prop. 2016/17:180 s. 159.

³³ Se prop. 2016/17:180 s. 159. Propositionen hänvisar härvid också till prop. 1971:30 del 2 s. 468.

³⁴ Se Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 201.

³⁵ Se prop. 1971:30 del 2 s. 468, jfr s. 460. Se även Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 201.

³⁶ Se JO 2005/06 s. 227. Jfr JO 2011/12 s. 156 där det anförts att kommunikation kan vara obehövlig om parten bevisligen redan kände till uppgifterna.

³⁷ Se JO 1975 s. 458. Jfr JO 2014/15 s. 539.

³⁸ Se JO 1975 s. 482, RÅ 1981 Bb 212 och JO 2011/12 s. 156.

³⁹ Se JO 2011/12 s. 156 och JO beslut den 25 november, dnr 6329-2009. Jfr JO 2014/15 s. 539 där också beslutets betydelse framhålls.

⁴⁰ Se JO 2011/12 s. 156, SOU 2010:29 s. 429 och Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 210.

I den nya lydelsen och dess förarbeten gavs undantaget för uppenbart obehövlig kommunikation en central roll. Enligt förarbetena kan rättstillämpningen i fråga om den tidigare regleringen användas som vägledning.⁴¹

Förfarandena tycks förutsätta att det fortfarande i allmänhet ska anses uppenbart obehövt att kommunicera material som tillförs ärendet av parten själv och att kommunicera inför beslut som inte går någon part emot. Som exempel på när kommunikation är önskvärd nämndes situationer i vilka JO redan tidigare ansåg att kommunikation borde ske. Förfarandena förefaller därför främst ha haft ambitionen att lagens ordalydelse skulle närma sig ovannämnda praxis. Den kritik som riktades mot den tidigare lydelsen tycks mer röra risker för att myndigheter gör felbedömningar än att tidigare praxis borde ändras.⁴²

Vidare anfördes i förarbetena att det i många fall kan anses uppenbart obehövt att kommunicera inför förfarandebeslut. Som exempel nämndes beslut om anstånd, om inhämtande av sakkunnigutlåtanden, om remiss, om hantering av bristfälliga framställningar och om byte av handläggare.⁴³ Detta tyder enligt min mening på att undantaget kan användas i fall som träffades av den tidigare begränsningen till slutliga beslut. I sitt remissvar betvivlade dock Justitiekanslern att denna begränsning framöver skulle motsvaras av undantaget samt befarade ökad tids- och resursåtgång.⁴⁴

Ännu mer tvivelaktigt är det om undantaget för uppenbart obehövlig kommunikation kan användas avseende beslut som tidigare avgränsades bort eftersom de inte innefattade myndighetsutövning. Som ovan nämnts, tog Förvaltningslagsutredningen uttryckligen avstånd från att införa en begränsning som skulle ta sikte på besluts verkningar. Ovannämnda förarbetsuttalanden om förfarandebeslut kan ändå möjligen tyda på ett visst utrymme att anse det uppenbart obehövt att kommunicera inför beslut som inte påverkar parter nämnvärt. Vad gäller den tidigare bestämmelsen har å ena sidan framhållits att det inte gavs något egentligt utrymme för en gradering av kommunikationsbehovet efter sakens värde.⁴⁵ Å andra sidan fördes besluts betydelse för enskilda ibland fram som argument för ökat intresse av kommunikation.⁴⁶

⁴¹ Se prop. 2016/17:180 s. 161 f.

⁴² Jfr Justitiekanslerns remissyttrande, Ds 2010:47 s. 412.

⁴³ Se prop. 2016/17:180 s. 160 och 162. Jfr SOU 2010:29 s. 447.

⁴⁴ Se Ds 2010:47 s. 412 f. Även andra remissinstanser framhöll risker för extra arbete, se till exempel Ds 2010:47 s. 417, 436 f. och 447 f.

⁴⁵ Se Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 210.

⁴⁶ Se RÅ 1991 ref. 109. Jfr RÅ 1989 ref. 46.

2.3 Tänkbara praktiska förändringar

Inför den nya lydelsen uttalades att "[ä]ven om tillämpningsområdet i sak utvidgas något i förhållande till gällande rätt bedömer regeringen, mot bakgrund av vad som anføres ovan om de nuvarande undantagssituationerna, att det i praktiken också är fråga om enbart en begränsad ökning av de fall där kravet på kommunikation aktualiseras".⁴⁷

Hur stor skillnaden blir i praktiken är i nuläget svårt att precisera. Som ovan framgått har JO bedömt att myndigheter bör kommunicera i fler fall än de som strikt omfattades av den tidigare formuleringen. JO har emellertid mestadels använt relativt svaga formuleringar, främst "bör". En tydlig förändring är därför att dessa formuleringar nu ersätts med bindande krav. Detta är givetvis en viktig skillnad, inte minst vad gäller möjligheter till formellt ansvarsutkrävande. De praktiska skillnaderna begränsas emellertid av att myndigheter i princip kan förutsättas följa JO:s rekommendationer oavsett om de är formellt bindande.

Den nya, mer generella formuleringen inbjuder vidare till friare argumentation kring bakomliggande intressen. Av praxis och förarbetsuttalanden anser jag att det är möjligt att identifiera fyra argumentationslinjer som har framförts som motiv för undantag från kommunikationsskyldigheten.

För det första förutsätts att myndigheten inte behöver kommunicera irrelevant material. Detta framgår tydligt av både den nya och den gamla lydelsen.

För det andra anses det obehövt att kommunicera sådant som parterna redan vet. Detta motiverade det tidigare undantaget för material som parten själv tillfört. I praxis har härutöver ansetts önskvärt att myndigheter även kommunicerar uppgifter som parterna i och för sig känner till, men som myndigheten avser att använda på ett sätt som parten inte hade anledning att förutse.

För det tredje tycks i vissa fall förutsättas att kommunikation inte tillför ärendet något. Denna argumentationslinje är mer osäker, men kan ha legat bakom det tidigare undantaget för beslut som inte går någon part emot. Eventuellt kan detta tankesätt även spåras till förarbetsuttalandena om att kommunikation inför vissa handläggningsbeslut nu är uppenbart obehövt.⁴⁸ I de allra flesta fall får dock förutsättas att kommunikation avseende relevant material kan tillföra ärendet något.

För det fjärde kan tänkas att ett besluts betydelse för parterna bör beaktas. I den tidigare begränsningen till beslut som innefattade myndighetsutövning tycks ha legat en bedömning av beslutets betydelse. Som nämndes ovan kan

⁴⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 162. Se även s. 281. Jfr dock SOU 2010:29 s. 455.

⁴⁸ Jfr JO:s remissyttrande, Ds 2010:47 s. 408 f.

liknande tankegångar möjligen fortfarande ha relevans avseende undantaget för uppenbart obehövlig kommunikation.

I vad mån den ändrade lydelsen kommer att medföra ändrade intresseavvägningar jämfört med hittills förefaller som sagt svårt att förutse.

Genom att uttryckliga begränsningar tas bort, kan övriga formuleringar av regleringen komma att ses i nytt ljus. Det gäller de undantag som finns kvar i paragrafens andra stycke. Exempelvis kunde kommunikation tidigare ibland underlåtas inför interimistiska beslut eftersom de inte var beslut som avgjorde ärenden. Nu kan det i stället bli tal om att diskutera om ett ärende är alltför brådskande för att kommunikation ska kunna ske.⁴⁹ Även tolkningen av mer generella begrepp, såsom ärenden, part och beslut kan komma mer i fokus. Exempelvis framgår av propositionen att avsikten inte var att partsbesked ska omfattas av kommunikationsskyldigheten. Berörda anses nämligen inte vara parter i ärenden eftersom beskedet har ”karaktär som inte bindande ställningstaganden i civilrättsliga eller liknande angelägenheter”.⁵⁰ Resonemang i en senare departementspromemoria tycks emellertid utgå från att kommunikationsskyldighet i princip skulle kunna uppkomma i samband med offentlig upphandling.⁵¹ Mot denna bakgrund förefaller det osäkert i vad mån kvarvarande undantag och tolkningar av generella begrepp medför begränsningar som i sak motsvarar de som nu har tagits bort.⁵²

3. Skyldigheten att motivera beslut

Liksom kommunikation inför beslut, är både parter och myndigheter betjänta av att skälen för beslut redovisas öppet. Parter kan övertygas om besluts riktighet, alternativt få underlag för överklaganden. För myndigheter främjar motiveringsskyldigheten omsorgsfull och saklig ärendehandläggning. Härutöver kan det finnas andra intressenter som har befogade anledningar att få reda på skälen för ett beslut. Det kan röra sig om andra enskilda, om myndigheter eller om ett mer opreciserat allmänintresse.⁵³

⁴⁹ Jfr RÅ 1991 ref. 109, JO 2011/12 s. 156, JO 2005/06 s. 227 och JO 1983/84 s. 375. Jfr även Ds 2010:47 s. 436 angående av Centrala studiestödsnämnden framförda behov att interimistiskt stoppa utbetalningar utan föregående kommunikation.

⁵⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 55.

⁵¹ Se Ds 2017:42 s. 429 ff.

⁵² Jfr Ds 2010:47 s. 439 ff. Jfr även angående definitionen av vad som är ett beslut Ds 2010:47 till exempel s. 117, 121 f. och 433 f.

⁵³ Se till exempel Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 231 f., SOU 2010:29 s. 491 och 505 f. samt prop. 2016/17:180 s. 187 f.

Vidare finns nära samband mellan kommunikation och motivering. Å ena sidan kan tidigare kommunikation medföra att en part är mer insatt i ett ärende och att motiveringen därmed kan få vara kortfattad.⁵⁴ Om det å andra sidan framkommer motstridiga uppgifter i samband med kommunikationen bör myndigheten redovisa vilka överväganden som detta föranlett hos myndigheten.⁵⁵

I den nya förvaltningslagen formuleras den grundläggande motiverings-skyldigheten på detta sätt:

32 § Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt.

Tidigare hade motsvarande reglering följande lydelse:

20 § Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen,

Både den nya och den tidigare paragrafen lägger härutöver till mer precisa undantag, bland annat avseende ärenden som är brådskande.

Liksom vad gäller kommunikationsskyldigheten kan konstateras dels att den nya paragrafen är mer generellt formulerad, dels att den praktiska skillnaden minskas av att myndigheterna förväntades motivera vissa beslut som inte omfattades av den tidigare ordalydelsen. Mot denna bakgrund diskuteras nedan de begränsningar som nu avskaffats och motiven till att de har tagits bort (avsnitt 3.1). Därefter behandlas de kvarvarande undantagen (avsnitt 3.2). Slutligen görs ett försök att förutspå hur den nya lydelsen kan komma att förändra myndigheternas motiveringsskyldighet i praktiken (avsnitt 3.3).

3.1 Tillämpning av tidigare begränsningar och motiv till förändring

Myndigheter hade ibland, som ovan framgått, anledning att motivera sina beslut, även i situationer som formellt omfattades av de begränsningar som framgick av den tidigare lydelsen av kommunikationsskyldigheten.

JO framhöll fördelar med att myndigheter motiverade beslut även om de inte innefattade *myndighetsutövning*. De formuleringar som JO använde

⁵⁴ Se JO 2015/16 s. 601. Jfr JO 2013/14 s. 471. Jfr även Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 193 f. och 239.

⁵⁵ Se JO 2015/16 s. 601 och JO 1994/95 s. 390.

i detta sammanhang var dessutom något starkare än avseende kommunikation. Avsaknad av motivering ansågs vara en ”allvarlig brist”⁵⁶ och ”otillfredsställande”⁵⁷.⁵⁸ I förarbetena till den nya lydelsen påmindes om att begreppet myndighetsutövning över lag inte ansågs lämpligt i den nya förvaltningslagen.⁵⁹

Inte heller begränsningen till *beslut som slutligt avgör* ärenden kunde tolkas motsatsvis så att myndigheter alltid kunde låta bli att motivera andra beslut.⁶⁰ Exempelvis uttalade JO att det faktum att ett beslut om omhändertagande inte var ett slutligt ”innebär givetvis inte att inte skälen för beslutet, särskilt som det har ingripande verkningar för den enskilde, ska klargöras”.⁶¹

I förarbetena till den nya lydelsen bedömdes begränsningen till slutliga beslut inte träffa rätt. Framför allt ansågs det problematiskt att den inte tog hänsyn till beslutens effekt. Även om slutliga beslut normalt har mer ingripande effekt, kan ibland även berednings- eller verkställighetsbeslut få dramatiska följder.⁶²

Också undantaget för beslut som *inte går någon part* emot skulle tillämpas restriktivt.⁶³ Det kunde nämligen finnas andra än parten som hade intresse av en motivering. JO framhöll avseende ett beslut att inte vidta disciplinåtgärder att det var menlig utifrån allmänpreventiv synpunkt att underlåta motivering. Dessutom hade JO – som redan tidigare hade intresserat sig för fallet – intresse av att få del av myndighetens skäl.⁶⁴

I förarbetena till den nya lydelsen ansågs även detta undantag vara alltför förenklat. För det första kan det finnas offentliga befattningshavare eller enskilda som inte är parter men som ändå har klagorätt. För det andra kan det ibland ”från allmän kontrollsynpunkt [...] vara rimligt att kräva motivering för beslut, som förorsakar stat eller kommun stora kostnader.”⁶⁵ Därför bedömdes det inte lämpligt att generellt undanta beslut som inte går någon part emot från motiveringsskyldigheten. Det framhölls emellertid att detta

⁵⁶ Se JO 1995/96 s. 332.

⁵⁷ Se JO 1976/77 s. 146. Jfr Wittrock (ovan not 6) s. 32.

⁵⁸ Se även Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 233 f. Jfr dock JO 1974 s. 519 angående en myndighets tillämpning av ett kollektivavtal.

⁵⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 188 f. och SOU 2010:29 s. 506.

⁶⁰ Se till exempel Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 234, Fura – Svensson (ovan not 1) s. 540 f., SOU 2010:29 s. 492 och Bohlin – Warnling-Nerep (ovan not 4) s. 150. Jfr något mer återhållsamt Wittrock (ovan not 6) s. 31.

⁶¹ Se JO 2009/10 s. 307. Jfr dock MÖD 2014:35 där en kortfattad motivering ansågs tillräcklig med hänvisning till att ärendet inte innefattade myndighetsutövning och till övriga omständigheter.

⁶² Se prop. 2016/17:180 s. 189 och SOU 2010:29 s. 506 f.

⁶³ Se Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 244.

⁶⁴ Se JO 1975/76 s. 475. Jfr JO 1993/94 s. 402.

⁶⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 192 och SOU 2010:29 s. 512.

inte innebär att alla bifallsbeslut behöver motiveras framöver, utan att det krävs en bedömning av om det finns objektiva skäl för att motivering är uppenbart obehövlig (jfr nedan).⁶⁶

3.2 Ny och nygammal begränsning

På motsvarande sätt som avseende kommunikationsskyldigheten framhölls i förarbetena till den nya förvaltningslagen att motiveringsskyldigheten borde skärpas.⁶⁷ Visserligen anfördes att motiveringskravet inte skulle drivas så långt att myndigheterna skulle belastas onödigt. Emellertid gjordes bedömningen att även om en omsorgsfull motivering möjligen tar längre tid i anspråk, kompenseras det med råge av att myndigheten behöver rätta färre beslut och att det blir bättre material för eventuella överprövningar.⁶⁸

Mot denna bakgrund avskaffades ovannämnda begränsningar. Till skillnad från avseende kommunikationsskyldigheten infördes emellertid en ny begränsning, nämligen att motiveringsskyldigheten gäller om beslutet *påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt*.⁶⁹ I utredningen medgavs att begränsningen är något vagt utformad. Detta ansågs emellertid lämpligt för att möjliggöra hänsyn till olika faktorer som medför att ett beslut rent faktiskt påverkar någons situation i väsentlig mån. Formuleringen ansågs i vart fall inte ge mindre vägledning för myndigheterna än den tidigare.⁷⁰ I propositionen påpekades att begränsningen innebär en indirekt koppling till regleringen av överklaganderätten, men att även vissa beslut som inte är överklagbara omfattas.⁷¹

Över lag förefaller emellertid den nya begränsningen i princip motsvara de tidigare begränsningarna till beslut som innefattade myndighetsutövning och som avgjorde ärenden. De exempel som ges på situationer som nu ska omfattas av motiveringsskyldigheten tycks i princip ansluta till tidigare praxis. Som ovan framgått anförde emellertid utredningen att vissa relativt betydelselösa beslut omfattades av den tidigare utformningen endast eftersom de var slutliga. Därför är det inte helt säkert att alla beslut som avgör ärenden ska anses påverka någon väsentligt. I denna del är det därmed tänkbart att den nya utformningen rent av kan medföra en minskning av motiveringsskyldigheten.

⁶⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 192.

⁶⁷ Se SOU 2010:29 s. 491, 505 f., 509 och 711. Jfr prop. 2016/17:180 s. 190. Jfr även Ds 2010:47 s. 481, där Justitiekanslern i sitt remissyttrande anförde att utredningen inte presenterade något underlag för varför en höjd ambitionsnivå behövdes.

⁶⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 281 f. och SOU 2010:29 s. 505 f.

⁶⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 190 f.

⁷⁰ Se SOU 2010:29 s. 508.

⁷¹ Se prop. 2016/17:180 s. 190 f. Jfr SOU 2010:29 s. 508 f.

Som jämförelse kan nämnas att avseende den tidigare lydelsen uttalades å ena sidan att ju viktigare ett beslut objektivt sett fick anses vara för parten, desto större krav ställdes på myndighetens beslutsmotivering.⁷² Å andra sidan anfördes att frågan om motivering skulle lämnas inte kunde ställas ”i direkt förhållande till ärendets betydelse, t.ex. det ekonomiska värdet”, låt vara att motiveringen kan göras utförligare i särskilt viktiga ärenden.⁷³

Vidare kan myndigheter även enligt den nya lydelsen utelämna motiveringar till sina beslut om det är *uppenbart obehövt*. Avseende tidigare bestämmelse framhölls att detta endast kunde komma i fråga i undantagsfall. Det fanns knappast någon möjlighet att tillämpa undantaget om en part hade begärt att få en motivering.⁷⁴

I propositionen inför den nya utformningen förklarades att undantaget kräver att ”det vid en objektiv bedömning framstår som självklart att någon motivering inte behövs”.⁷⁵ Som exempel nämndes beslut om avskrivning efter återkallelse och beslut om fastställande av beskattning efter en självdeklaration. Vidare ansågs undantaget ofta tillämpligt vid beslut som avser socialförsäkring eller studiestöd om de är gynnande och enbart bygger på uppgifter som enskilda lämnar i sina ansökningar.⁷⁶

Att ett beslut inte går någon part emot kan alltså fortfarande vara ett skäl för att underlåta motivering. Liksom enligt tidigare praxis är det emellertid inte ensamt avgörande, eftersom det kan finnas andra intressenter som är betjänta av motivering.

3.3 Tänkbara praktiska förändringar

Som ovan framgått är alltså den nya utformningen av förvaltningslagen avsedd att innebära en skärpning av motiveringsskyldigheten. En förändring är att JO-rekommendationer om motiveringsskyldighet i situationer som inte omfattades av den tidigare paragrafens ordalydelse nu blir formellt bindande. Dessa rekommendationer var emellertid redan tidigare relativt skarpt formulerade. Enligt min mening är därför skillnaden mindre än avseende kommunikationsskyldigheten.

⁷² Se JO 1997/98 s. 185 och SOU 2010:29 492 f., jfr 509.

⁷³ Se Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 245. Jfr Wittrock (ovan not 6) s. 34 f.

⁷⁴ Se JO 2015/16 s. 601, JO 1973 s. 343 och Hellners – Malmqvist (ovan not 1) s. 245.

⁷⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 192. Jfr den någon mer långtgående formuleringen i SOU 2010:29 s. 513: ”Ordet uppenbart är starkt och ger uttryck för tanken, att det saknas rimlig anledning att anta att någon skulle vara betjänt av en motivering. Annorlunda uttryckt ska det för envar framstå som alldeles självklart att någon motivering inte behövs. Föreligger det minsta tvekan om hur det härmed förhåller sig, ska skälen anges enligt vad som sägs i paragrafen.”

⁷⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 191 f.

Liksom vad gäller kommunikationsskyldigheten bör den nya mer generella utformningen leda till en friare argumentation kring bakomliggande intresse. Förutom den allmänna utgångspunkten att parter antas ha intresse av att få reda på varför en myndighet har beslutat på ett visst sätt, är det enligt min mening möjligt att främst identifiera tre argumentationslinjer som har ansetts relevanta i praxis och förarbetsuttalanden.

För det första bedöms vissa beslut egentligen inte vara speciellt betydelsefulla för parterna. Detta förefaller vara tanken bakom de tidigare begränsningarna till beslut som innefattade myndighetsutövning och som var slutliga samt den nya begränsningen till beslut som antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

För det andra kan en part ibland förutsättas redan känna till skälen för ett beslut, eller möjligen inte antas vara speciellt intresserad. Detta verkade ligga bakom det tidigare undantaget för beslut som inte gick någon part emot. Som ovan framgått, har också anförts att motiveringsskyldigheten hänger samman med den tidigare kommunikationen med parterna.⁷⁷

För det tredje kan det – förutom parterna – även finnas andra intressenter som har befogade anledningar att få reda på vilka skäl ett beslut grundats på. Det kan röra sig om andra enskilda, om myndigheter och om ett mer opreciserat allmänintresse.

Vidare är det – liksom avseende kommunikationsskyldigheten – möjligt att ökat fokus på kvarvarande undantag i paragrafen och på definitioner av generella begrepp minskar de praktiska skillnaderna. Det förefaller emellertid osäkert i vad mån den ändrade lydelsen kommer att medföra ändrade intresseavvägningar.

4. Avslutande kommentarer

Myndigheters skyldighet att kommunicera inför beslut och att sedan motivera besluten är av stor betydelse för parterna, för myndigheternas arbetssätt och för rättssäkerheten i stort. Oinskränkta kommunikations- och motiveringsskyldigheter skulle emellertid ta onödigt mycket tid och resurser i anspråk. Regleringen av skyldigheterna har givits en påtagligt annan ordalydelse i den nya förvaltningslagen jämfört med den tidigare. Flera tidigare preciserade begränsningar av tillämpningsområdena har tagits bort. Enligt förarbetena till den nya lydelsen är det ett uttalat syfte att skärpa regleringen för myndigheterna.

⁷⁷ Jfr Wittrock (ovan not 6) s. 35 ff.

Även avseende de tidigare reglerna framhölls emellertid att de endast etablerade en miniminivå och att det kunde finnas anledning för myndigheter att kommunicera eller motivera även i andra fall. De situationer som i förarbetena nämns som exempel på när myndigheterna nu ska kommunicera och motivera ligger också nära den praxis som etablerats avseende situationer som inte omfattades av de tidigare paragrafernas ordalydelser.

En tydlig förändring är att de rekommendationer som tidigare framgick av JO-beslut nu är bindande. Besluten var dessutom ibland relativt återhållsamt formulerade, i vart fall avseende kommunikationsskyldigheten. Det är givetvis en viktig förändring att "bör" nu är "ska", inte minst avseende möjligheterna att utkräva formellt ansvar. Myndigheterna kunde emellertid förväntas ta intryck av JO:s tidigare rekommendationer även om de inte var formellt bindande. Detta begränsar de praktiska skillnader som kan antas uppkomma.

En annan förändring är att de mer generella formuleringarna bör inbjuda till friare argumentation kring bakomliggande intressen. Skyldigheterna för myndigheterna formuleras nu mer generellt. Lagtexten blir därmed mer rättvisande i förhållande till den praxis som har etablerats. Förmodligen leder de bredare formulerade skyldigheterna också till att myndigheter nu ibland ska kommunicera och motivera även i vissa situationer som inte ens omfattades av JO:s tidigare "bör-regler". Detta får antas bidra till ökad rättssäkerhet. Det är emellertid möjligt att de generella formuleringarna minskar förutsebarheten något, vilket kan vara något menligt ur rättssäkerhetssynvinkel.

Den förändring som förmodligen påverkar myndigheternas skyldigheter mest är avskaffandet av begränsningen till beslut som innefattar myndighetsutövning. Avseende motiveringsskyldigheten finns nu i stället en begränsning till beslut som påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt, vilket förmodligen ganska väl motsvarar tidigare praxis. Däremot tog Förvaltningslagsutredningen uttryckligen avstånd från en motsvarande lösning avseende kommunikationsskyldigheten. Till skillnad från tidigare, är därför skyldigheternas tillämpningsområden nu formulerade på tydligt varierande sätt.⁷⁸ Att det nu är just avseende motiveringsskyldigheten som det finns störst möjligheter till undantag kan tyckas något överraskande med tanke på att den i tidigare praxis har formulerats skarpare än kommunikationsskyldigheten. Den praktiska skillnaden mellan tillämpningsområdena minskas visserligen något av att det enligt lagförarbetena kan anses vara uppenbart obehövt att kommunicera inför vissa handläggningsbeslut. I linje med detta finns måhända nu också ett utrymme att avstå från kommunikation inför vissa andra beslut av mindre betydelse för parterna, men det förefaller osäkert. Vidare kan skillnaden

⁷⁸ Se Justitiekanslerns remissyttrande, Ds 2010:47 s. 481 f.

minskas ytterligare genom ökat fokus på övriga kvarvarande begränsningar – såsom att ärenden är brådska – samt på avgränsningar av grundläggande begrepp – såsom ärende, part och beslut. Rimligtvis har emellertid kommunikationsskyldigheten nu blivit mer omfattande.

Sammantaget innebär den nya förvaltningslagen också inom detta område nya formuleringar vilket medför att den rättsliga argumentationen behöver utformas på nya sätt. Inom de flesta områden förefaller emellertid inte kommunikation och motivering behöva ta dramatiskt mycket mer resurser i anspråk.