



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Erik Mogård

# Rätten till försvar i svensk förvaltning

Examensarbete  
20 poäng

Handledare  
Hans-Heinrich Vogel

Ämnesområde  
Europeisk förvaltningsrätt

Termin  
VT 2004

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Syfte	4
1.2 Problemformulering	4
1.3 Metod och material	4
1.4 Disposition	5
1.5 Avgränsningar	5
<b>2 BAKGRUND</b>	<b>7</b>
<b>3 RÄTTEN TILL FÖRSVAR INOM EG-RÄTTEN</b>	<b>8</b>
3.1 Rätten att höras	8
3.1.1 Framväxandet av principen	9
3.1.2 När tillämpas principen om rätt att höras?	10
3.1.3 När har ett förfarande inletts?	11
3.1.3.1 Vad menas med att ett förfarande har ”inletts”?	12
3.1.3.2 Ett förfarande har inte inletts men en part berörs ändå av ett beslut	13
3.1.3.3 Förfaranden där många ansöker om en förmån	14
3.1.4 Förfaranden i vilken rätten att höras blir aktuell	15
3.2 Rätten till en rättvis rättegång	15
3.2.1 Möjlighet att ge sin åsikt till känna	16
3.2.2 Beslut där både nationella myndigheter och kommissionen är delaktiga	16
3.2.3 Rättvis rättegång och tystnadsplikten	18
3.2.3.1 Vad omfattas av sekretessen?	18
3.2.3.2 Sekretess och rätten till försvar	19
3.2.3.3 Kan man överklaga ett beslut om offentliggörande?	20
3.2.4 Konsekvenser när rätten till försvar inte respekteras	20
3.2.4.1 Domstolens handläggning	21
3.2.4.2 Domstolens ställningstagande	21
3.2.4.3 Avhjälpa oegentligheter i förfarandet	22
3.2.5 Relationen mellan rätten till rättegång och andra processuella rättigheter	23
3.2.5.1 Konsultation och rätten att höras	25
3.2.5.2 Motiveringsskyldigheten och rätten att höras	25
3.2.6 Rätten att höras inför de nationella myndigheterna	26
3.2.7 Rätten till förtrolig skriftväxling mellan advokat och klient	27

3.3	Rätt att inte behöva lämna uppgifter som innebär ett erkännande av brott	28
<b>4</b>	<b>RÄTTEN TILL FÖRSVAR I SVENSK FÖRVALTNINGSRÄTT</b>	<b>30</b>
4.1	Den svenska förvaltningslagens krav	30
4.1.1	Parters rätt att få del av uppgifter	30
4.1.1.1	Myndighetsutövning	31
4.1.1.2	Sekretess	32
4.1.2	Myndigheternas kommunikationsplikt	33
4.2	Övrig reglering av rätten till försvar	34
4.2.1	Handlingsoffentligheten	34
4.2.2	Förvaltningsprocesslagen	35
<b>5</b>	<b>JÄMFÖRELSE</b>	<b>36</b>
5.1	Inledande kommentarer	36
5.2	Jämförelse av EG-rätt och svensk rätt	37
5.2.1	I vilka typer av förfaranden kan principen om rätt till försvar tillämpas?	37
5.2.2	Lagstiftning eller inte?	37
5.2.3	Vilka förutsättningar måste föreligga för att principen skall kunna tillämpas?	38
5.2.4	Hur används principen?	38
5.2.5	Begränsningar av principen – sekretess/tystnadsplikt	38
5.2.6	Vad händer om man bryter mot principen?	39
5.2.7	Hur passar rätten till försvar in i ett system med andra rättsprinciper?	39
<b>6</b>	<b>AVSLUTNING MED EGNA KOMMENTARER</b>	<b>41</b>
	<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>42</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>43</b>

# Sammanfattning

I detta examensarbete har jag undersökt principen om rätten till försvar inom EG-rätten samt på vilket sätt denna EG-rättsliga princip påverkar den svenska förvaltningsrätten.

En av anledningarna till att jag valt detta ämne är att jag intresserat mig för på vilket sätt som EG-rättens företrädare framför den svenska rätten påverkar den svenska förvaltningsrätten. EG-rättens företrädare har medfört att svenska myndigheter skall, när den tillämpar EG-rätt, använda sig av EG-rättens princip om rätt till försvar och inte den motsvarande svenska rätten.

Inom EG-rätten är rätten till försvar inte kodifierad. Principen har utvecklats genom domstolens praxis och till viss del av lagstiftning inom gemenskapen. Att presentera innehållet i principen kan därför bli komplicerat eftersom domstolen har utvecklat principen genom enstaka avgöranden där endast olika aspekter av rätten till försvar lyfts fram. Principen har även olika innehåll beroende av vilken typ av förfarande det rör sig om.

Rätten till försvar brukar delas upp i följande tre delar:

- rätten att höras,
- rätten till en rättvis rättegång samt
- rätten att inte behöva lämna uppgifter som innebär ett erkännande av ett brott.

Rätten till försvar skall respekteras i alla förfaranden som inletts mot en person och där förfarandet kan leda fram till en rättsakt som går personen emot. Den berörda personen skall ges tillfälle att tillkännage sin ståndpunkt angående de omständigheter som kommissionen har lagt denna till last när den motiverade sitt beslut.

I den svenska förvaltningsrätten reglerar främst förvaltningslagen förfaranden i de svenska myndigheterna. I 16 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs om en rätt för parter i ett förfarande att få del av uppgifter i ärendet. Förvaltningsförfaranden är även reglerade på fler sätt än enbart de som framkommer i förvaltningslagen. Genom bland annat JO:s praxis har rätten till försvar i den svenska förvaltningen utvecklats.

Efter en kort jämförelse har jag funnit att EG-rätten och den svenska förvaltningsrätten uppvisar stora likheter. EG-rättens rätt till försvar omfattar fler rättsområden än enbart den svenska förvaltningslagen, bland annat omfattas flera delar som i svensk rätt kategoriseras under processrätt.

I framtiden sker förhoppningsvis en kodifikation av rätten till försvar inom EG-rätten, främst för att tydliga regler medför att rättsäkerheten ökar.

# Förord

Jag vill tacka mina vänner som jag har haft mycket hjälp av och som gett mig behövlig avkoppling från skrivandet och min far, Bengt, för att han läste igenom uppsatsen och gav många synpunkter på språket och reflektioner på innehållet.

Min flickvän har hela tiden stöttat mig och fått mig att se framåt vill jag tacka extra mycket.

Till slut vill jag även tacka min handledare som följt processen med att skriva detta examensarbete från början till slut.

Malmö, augusti 2004

Erik Mogård

# Förkortningar

ECR	European Court Report
EEC	European Economic Community
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapens tidning
EU	Europeiska Unionen
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
OJ	Official Journal
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
REG	Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)

# 1 Inledning

## 1.1 Syfte

Mitt syfte med detta examensarbete är att utreda innehållet i EG-rättens allmänna rättsprincip om rätt till försvar samt att jämföra principen så som den utformats i EG-rätten med den svenska förvaltningsrättens motsvarighet.

Anledningen till att jag valde just denna princip är att jag har intresserat mig för de allmänna rättsprinciperna generellt.

Jag hoppas att detta examensarbete blir intressant eftersom den belyser ett område som i nuläget är ganska främmande för den svenska rätten men som med tiden kommer få mer betydelse för svenska myndigheter.

## 1.2 Problemformulering

Följande problem vill jag belysa i detta examensarbete.

- Vad menas med rätten till försvar i EG-rätten?
- Med vad kan principen om rätt till försvar inom EG-rätten jämföras med i den svenska nationella förvaltningsrätten?
- Vilken påverkan får principen på svensk förvaltningsrätt?

## 1.3 Metod och material

Materialet till examensarbetet består dels av doktrin från olika länder och på olika språk, och dels rättsfall från EG-domstolen. I de flesta böcker som behandlar EG-rätten blir rätten till försvar inte så utförligt behandlad. I dessa böcker sammanfattas principen om rätt till försvar oftast på ett liknande sätt. Utöver dessa böcker har jag hitta några böcker som mer specifikt behandlar rätten till försvar och som gjort det möjligt att mer detaljerat gå igenom olika aspekter av principen.

Examensarbetet innehåller referat av ett flertal rättsfall från EG-domstolen. I de flesta fall har jag försökt ta del av den svenska översättningen av rättsfallen, från tiden för Sveriges inträde i EU men även från tiden dessförinnan. Det kapitel som behandlar EG-rätten har blivit det mest omfattande eftersom principen introducerar det nya i detta examensarbete. Material om principen har varit kortfattat vilket medfört att stor tillit lagts på ett fåtal källor.

Den svenska förvaltningsrätten har fått en kortare beskrivning. Det material jag främst använt mig av har varit övergripande men ändå med detaljer. Detta har medfört att endast ett fåtal källor med stor anseende har fått

presentera den svenska förvaltningsrättens motsvarighet till rätten till försvar.

## 1.4 Disposition

Jag börjar med att göra en kort bakgrundsbeskrivning av rätten till försvar för att placera principen i någon slags kontext. Därefter undersöks innehållet i principen om rätten till försvar i den lydelse som den har fått inom EG-rätten. Detta kapitel har i sin tur delats upp i tre delar, rätten att höras, rätten till en rättvis rättegång samt rätten att inte behöva lämna uppgifter som innebär ett erkännande av ett brott.

Efter att jag försökt redogöra för principen om rätten till försvar inom EG-rätten fortsätter jag med att beskriva den motsvarande i den svenska rätten. Detta kapitel blir betydligt mer kortfattat. Jag utgår från att mina läsare är väl bevandrade i den svenska förvaltningsrätten. Utgångspunkten är inte att presentera den svenska förvaltningsrättens rätt till försvar utan endast att ge en övergripande bild av den. Detta kapitel delas upp i två delar, den svenska förvaltningslagens krav samt andra krav som framkommer i övriga svenska lagar. Denna uppdelning är vald eftersom det främst är genom förvaltningslagen som svenska myndigheter förfaranden styrs.

När jag beskrivit de två rättssystemen gör jag en kortare jämförelse av de två. Jag försöker på detta sätt presentera skillnader och likheter på rätten till försvar mellan EG-rätten och den svenska rätten.

Avslutningsvis ger jag några egna kommentarer på utveckling och betydelse av EG-rättens tillämpning av princip om rätten till försvar. Jag försöker även blicka framåt och fundera över hur principen om rätten till försvar kommer att förändras i framtiden.

## 1.5 Avgränsningar

Jag har valt att behandla en allmän rättsprincip, rätten till försvar. Övriga principer kommer därför inte att behandlas. Trots detta måste ibland en anknytning göras till någon annan av de allmänna rättsprinciper som finns inom EG-rätten för att belysa aspekter av rätten till försvar som annars inte skulle framkomma. Jag försöker beskriva rätten till försvar och detta examensarbete skall därför inte ses som ett försök att göra någon fullständig beskrivning av någon av de andra principerna inom EG-rätten.

Rätten till försvar består av flera olika delar. Jag har främst koncentrerat mig på rätten att höras/rätten att inte dömas ohörd/rätt att yttra sig och liknande skrivningar. Övriga delar av rätten till försvar som jag skriver om är rätten till en rättvis rättegång samt rätten att inte behöva lämna uppgifter som innebär ett erkännande av ett brott.



De begränsningar som jag gjort grundar sig på att jag endast försöker behandla förvaltningsrätt i detta examensarbete. Därför kommer processrättsliga frågor inte behandlas på annat sätt än mycket generellt.

I mitt examensarbete försöker jag även att begränsa mig till att behandla rätten till försvar som den har utvecklats inom EG-rätten. I genomgången av den svenska förvaltningsrätten skulle mycket kunna skrivas om olika rätts-säkerhetsaspekter. En behandling av JO/JK eller liknande skulle vara ett exempel på detta. Jag har dock valt att koncentrera mig på vad som jag anser är rätten till försvars kärnområde, främst rätten att höras.

Den begränsning som jag därför har gjort i beskrivningen av den svenska förvaltningsrätten medför att det jämförande kapitlet inte kommer omfatta alla aspekter som har framkommit av rätten till försvar i kapitlet om EG-rätten.

## 2 Bakgrund

EG-rätten har utvecklats mycket sedan gemenskaperna bildades på 1950-talet. EG-domstolen har behövt utveckla EG-rätten och i samband med detta även de allmänna rättsprinciperna. Några av dessa principer är fördragsfästa, exempelvis legalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen. Vissa av de allmänna rättsprinciperna är dock endast utarbetade av domstolen och är gällande genom dess praxis.

När domstolen försöker hitta de icke-kodifierade allmänna rättsprinciperna görs en utredning där de olika medlemsstaternas regler inom det aktuella området jämförs. Vid denna jämförelse kan det framkomma principer som är gemensamma för alla medlemsstater. Från detta gemensamma kan man sedan härleda de allmänna rättsprinciperna.

En av dessa allmänna principer som inte är fördragsfäst är principen om rätten till försvar. Första gången denna princip behandlades var i fallet *Alvis*.<sup>1</sup> EG-domstolen har efter detta avgörande i många fall berört principen om rätten till försvar och ibland begränsat den och ibland utvidgat den. Eftersom domstolen endast kan ta ställning till ett aktuellt fall är principens innehåll ibland otydligt och förefaller ibland även inkonsekvent. Principen har bland annat olika innehåll beroende på vilket sorts förfarande som är aktuellt.

Genom domstolens praxis har även EG-rättens företrädare framför den nationella rätten fastslagit.<sup>2</sup> Hur påverkar detta företrädare principen om rätten till försvars tillämpning i den svenska rätten? När nationella myndigheter tillämpar EG-rätt, skall rätten till försvar, i EG-rättens och inte den svenska nationella lagstiftningens lydelse, tillämpas. Detta företrädare innebär att svenska myndigheter skall tillämpa de regler som dess tjänstemän sedan tidigare länge har haft vetskap om men även de regler som introducerats i och med Sveriges inträde i EU 1995.

En fördel med den svenska förvaltningsrätten är att den har fått en fast form genom förvaltningslagen och andra lagar. Detta gör att det finns en fast kodifikation att följa. Inom EG-rätten finns ingen liknande kodifikation vilket medför att principen är svårare att tillämpa, men även att det finns möjlighet för domstolen att ändra, utveckla eller att begränsa principen.

---

<sup>1</sup> 32/62 *Alvis v. Council* [1963] ECR 49. För en fallgenomgång se kap 3.

<sup>2</sup> 6/64 *Costa mot ENEL*, REG 1964, s 585; svensk specialutgåva, volym 1 samt mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, REG 1970, s 1125; svensk specialutgåva, volym 1.

# 3 Rätten till försvar inom EG-rätten

Rätten till försvar inom EG-rätten har främst utvecklats i domstolens praxis. På en del håll finns det en rätt till försvar inom den gemensamma lagstiftningen i EU. Den utformning som rätten till försvar har getts i lagstiftning har inte alltid ansetts vara tillräcklig av EG-domstolen. Domstolen har genom sina domar utvecklat rätten till försvar till hur principen idag är utformad genom ett flertal fall där olika delar av rätten till försvar har framkommit.

I doktrinen lägger olika författare olika vikt vid rätten till försvar och ger även principen olika innehåll. Rätten till försvar hamnar även under olika benämningar men oftast under begreppet processuella rättsgarantier eller liknande.<sup>3</sup> Genom att ha tagit del av ett antal författares böcker, där rätten till försvar behandlas, försöker jag komma fram till vad som oftast skall anses omfattas av principen om rätten till försvar.

Rätten till försvar brukar innehålla följande delar:

- rätten att inte dömas ohörd eller rätten att höras,
- rätten till en rättvis rättegång och
- rätten att inte behöva lämna uppgifter som skulle medföra ett erkännande av ett brott.

Det kan dock vara svårt att särskilja de olika delarna. Rätten till försvar är en princip som inte alltid går att dela upp. För att göra examensarbetet mer överskådligt och lättförståeligt kommer jag dock att försöka göra skillnad på de olika delarna så gott det går. Jag skall i följande kapitel gå igenom innehållet i de tre olika delarna enligt EG-rätten.

Rätten till försvar brukar även beskrivas som försvarets rätt, det vill säga de rättigheter som försvaret har och som försvaret kan framställa.

Den mest omfattande och mest betydelsefulla delen av principen är den att inte dömas ohörd eller, omvänt sagt, rätten att höras. Denna del kallas även med ett latinskt uttryck för *audi alteram partem* eller *audiatur et altera pars*.

## 3.1 Rätten att höras

Den processuella princip som skall upprätthållas är *audi alteram partem*, dvs. hör den andra parten. Med detta uttryck menas att en fysisk eller juridisk person har en rätt att höras samt att få möjligheten att framlägga sitt försvar innan någon åtgärd vidtas som är till skada för personens intressen.

---

<sup>3</sup> Exempel på detta är C.S. Kerse i sin artikel på s 208 i boken *General Principles of Community Law*.

En förutsättning är även att han informeras om vad saken rör innan han ges tillfälle att föra sitt försvar. En person har även rätt att anlita en advokat som företräder honom och som har rätt att ta del av alla relevanta handlingar.<sup>4</sup>

### 3.1.1 Framväxandet av principen

Rätten att höras erkändes första gången i EG-rätten i fallet *Alvis mot rådet*.<sup>5</sup> Fallet var ett disciplinärende som rörde en anställd inom gemenskapen som vid tre tillfällen hade uppfört sig mycket olämpligt. Rådet, som var arbetsgivare, ville avskeda den anställda medan den anställda menade att hans rätt att höras inte hade respekterats.

I fallet fann domstolen, efter en jämförelse av medlemsstaternas förvaltningsrätt, att det fanns en generell princip i medlemsländerna som gav anställda tillfälle att svara på beskyllningar innan ett beslut i ett disciplinärende fattades. Domstolen ansåg därför att denna princip även skulle följas av gemenskapens institutioner. I *Alvis-fallet* ansåg domstolen att rätten att höras inte hade respekterats.

Ett viktigt fall i utvecklingen av rätten till försvar är *Transocean Marine Paint Association mot kommissionen*.<sup>6</sup> Fallet var ett konkurrensfall och rörde ett beviljat undantag från artikel 85 i EG-fördraget (nu artikel 81 EG). Den aktuella artikeln redogör för vilka handlingar som skall anses vara oförenliga med den gemensamma marknaden och därför förbjudna. I artikeln framgår dock även att kommissionen kan bevilja undantag från förbudet om vissa villkor är uppfyllda.

Några år efter det att kommissionen beslutat om undantaget i fallet *Transocean Marine Paint* gjorde kommissionen några ändringar i undantaget utan att först meddela de företag som omfattades av undantaget om ändringarna. Det klagande företaget menade bland annat att företaget inte getts någon möjlighet att framföra sina synpunkter på kommissionens ändringar.

För att lösa fallet genomfördes en genomgång av medlemsstaternas rätt angående rätten att höras. Generaladvokat Warner menade i fallet att rätten att höras var en av de rättigheter som EG-fördraget skall upprätthålla. EG-domstolen i sin tur menade att adressater av ett av de offentliga myndigheterna fattat beslut som märkbart påverkar deras intressen skall lämnas tillfälle att vederbörligen framföra sina synpunkter.<sup>7</sup> Domstolen konstaterade till slut att eftersom företaget inte i förväg hade informerats om

---

<sup>4</sup> Bernitz och Kjellgren, *Europarättens grunder*, s 112.

<sup>5</sup> 32/62 *Alvis v. Council* [1963] ECR 49.

<sup>6</sup> 17/74 *Transocean Marine Paint Association v. Commission* [1974] ECR 1063.

<sup>7</sup> *Transocean Marine Paint v. Commission*, punkt 15. Översättningen är gjord av författaren från engelska. Originaltexten var följande: "... a person whose interests are perceptibly affected by a decision taken by a public authority must be given the opportunity to make his point of view known".

de åtgärder som kommissionen avsåg att vidta så var ändringarna inte fördragsenliga.<sup>8</sup>

I fallet Michelin mot kommissionen<sup>9</sup> ansåg EG-domstolen att rätten till försvar måste respekteras i administrativa förfaranden som kan leda fram till en påföljd. I fallet Hoechst mot kommissionen<sup>10</sup> går EG-domstolen ytterligare ett steg vidare och pekar på att rätten till försvar inte bara skall respekteras i de administrativa förfarandena utan även i inledningsskedet av en undersökning. I fallet påpekas även att andra rättigheter måste respekteras i ett inledningsskede, blanda annat rätten till juridiskt biträde och rätten till sekretess för meddelanden mellan ombud och klient.

### 3.1.2 När tillämpas principen om rätt att höras?

Det specifika innehållet i principen om rätt att höras är inte fastställt. Innehållet varierar beroende på vilket förfarande som är aktuellt. Denna omständighet beror på att principen har växt fram genom praxis hos EG-domstolen när den har tagit ställning till olika aspekter i principen. Trots att principen inte finns kodifierad anses den ändå vara en allmän rättsprincip inom EG-rätten.

Den grundläggande principen om rätt till försvar anses varken kunna utslutas eller begränsas genom en bestämmelse i en förordning. Kommissionen kan därför inte fatta ett beslut som skulle strida mot rätten till försvar. Innehållet i principen om rätten till försvar skulle dock kunna ändras i en högre stående rättsakt som fördrag eller liknande. Principen kan dock inte begränsas eller undantas i en rättsakt av lägre rang.<sup>11</sup>

Principen måste beaktas inte bara i fall där lagstiftningen stadgar om en rätt att höras utan även i fall där lagstiftningen lämnar ett tomrum. Skyldigheten att hävda att rätten att höras har kränkts åligger de parter som berörs av ett beslut. Ett dylikt påstående måste lämnas i den första ansöknings till domstolen om inte påståendet grundas på fakta som framkommer under rättegången.<sup>12</sup>

De förenade målen Musique Diffusion française mot kommissionen<sup>13</sup> rörde konkurrensrätten. Kommissionen ansåg att fyra företag hade deltagit i ett samordnat förfarande och brutit mot artikel 85.1 i EG-fördraget (numera 81.1 EG). Företagen ansåg i sin tur, bland flera punkter, att kommissionen hade åsidosatt väsentliga formföreskrifter vid beslutsfattandet. EG-domstolen menade att beslut inte får grunda sig på fakta eller andra

---

<sup>8</sup> Usher, General Principles of EC Law, s 73 ff.

<sup>9</sup> 322/81 Michelin v. Commission [1983] ECR 3461.

<sup>10</sup> 46/87 och 227/88 Hoechst AG mot kommissionen [1989] ECR 2859.

<sup>11</sup> Tridimas, The General Principles of EC Law, s 250.

<sup>12</sup> Tridimas s 250.

<sup>13</sup> 100-103/80 Musique Diffusion française m.fl. mot kommissionen [1983] ECR 1825.

omständigheter än dem som den som beslutet gäller har fått tillfälle att yttra sig över.<sup>14</sup>

I ett senare fall, Baustahlgewebe mot kommissionen,<sup>15</sup> har det även framkommit att försvaret i konkurrensfall har rätt att i sin helhet ta del av kommissionens akt i ärendet.<sup>16</sup> Fallet rörde det tyska företaget Baustahl-gewebe som enligt kommissionen tillsammans med andra företag brutit mot artikel 85 i EG-fördraget (nu artikel 81 EG). Rätten att ta del av handlingar gäller dock inte när förhandlingar sker i domstolen. Rätten att få ta del av handlingar har även senare blivit kallad för en allmän rättsprincip.<sup>17</sup>

I fallet Hercules mot kommissionen,<sup>18</sup> som också var ett konkurrensfall, konstaterade EG-domstolen att om en part inte får del av handlingarna i förfarandet innan ett beslut fattas så har en överträdelse av rätten till försvar skett. Beslutet kan då, i princip, ogiltigförklaras. Den överträdelse som skett mot rätten att höras kan inte avhjälpas genom att en part senare ges tillträde till handlingarna. Det är särskilt fallet om avhjälpan sker under den juridiska prövning som sker när parten försöker ogiltigförklara ett ifrågasatt beslut.

EG-domstolen menade i målet att det berörda företaget, Hercules i detta fall, inte behöver visa att kommissionens beslut blivit annorlunda om företaget getts tillgång till handlingarna. Företaget behöver endast visa att de aktuella handlingarna hade kunnat vara till fördel för företagets försvar. I det aktuella fallet kunde Hercules dock inte visa detta.<sup>19</sup>

### 3.1.3 När har ett förfarande inletts?

Rätten att höras måste respekteras när ett förfarande har inletts mot någon. Ett exempel på när ett förfarande inletts framkommer i målet Fiskano mot kommissionen.<sup>20</sup> Kommissionen hade i detta fall tillfälligt förbjudit en svensk fiskebåt att fiska i gemenskapens vatten. Detta beslut grundade sig på att fiskebåten påstods ha överträtt en överenskommelse mellan EG och Sverige.<sup>21</sup>

Det företag som ägde den aktuella fiskebåten, Fiskano, fick inte chansen att höras innan förbudet infördes eftersom det inte fanns någon rätt att höras vare sig i överenskommelsen eller i den rådsförordningen som ratificerade överenskommelsen. EG-domstolen upphävde kommissionens beslut

---

<sup>14</sup> Melin och Schäder, EU:s konstitution, s 109.

<sup>15</sup> C-185/95 P, Baustahlgewebe mot kommissionen, REG 1998, s I-8417.

<sup>16</sup> Melin och Schäder s 109.

<sup>17</sup> General Principles of European Community Law, ed Ulf Bernitz och Joakim Nergelius, artikel av Hans Ragnemalm s 55.

<sup>18</sup> C-51/92 P, Hercules Chemicals NV v. Commission [1999] ECR I-4235

<sup>19</sup> Hans Ragnemalm s 55.

<sup>20</sup> C-135/92 Fiskano v. Commission [1994] ECR I-2885.

<sup>21</sup> Detta hände innan 1995 dvs. innan Sverige gick med i EU.

eftersom rätten att höras måste respekteras som en allmän rättsprincip inom EG-rätten.<sup>22</sup>

### **3.1.3.1 Vad menas med att ett förfarande har "inletts"?**

Ett förfarande har inletts mot en person när det är troligt att det kommer att fattas ett beslut som direkt kommer att påverka personens juridiska situation. Rätten att höras gäller den som påverkas av ett beslut, men beslutet behöver dock inte i sig rikta sig mot honom.<sup>23</sup>

Ett fall när rätten att höras blivit aktuellt, trots att beslutet inte direkt riktar sig mot den som påverkas av beslutet, är målet Nederländerna mot kommissionen.<sup>24</sup> I detta fall fattade kommissionen ett beslut att den nederländska lagen om postservice stred mot artikel 90.1 i EG-fördraget (nu artikel 86.1 EG). Kommissionen menade att lagen gav det statsägda företaget PTT otillåtna fördelar jämfört med privata företag. EG-domstolen fann att PTT hade en rätt att höras eftersom företaget skulle gynnas av den nederländska lagen. Domstolen motiverade detta ställningstagande med att PTT nämndes särskilt i lagen, att det beslut som ifrågasattes direkt hänvisade till PTT samt att PTT:s ekonomi direkt skulle beröras av beslutet.<sup>25</sup>

Ett annat exempel är fallet Air Inter mot kommissionen.<sup>26</sup> Kommissionen fattade ett beslut som hänförde sig till artikel 8 i förordning (EG) nr 2408/92<sup>27</sup> om tillträde för gemenskapens transportföretag till flygleder inom gemenskapen. Kommissionen beslutade att förbjuda Frankrike att neka transportföretag att flyga i internationella flygleder. Resultatet blev att det klagande företaget Air Inter förlorade den ensamrätt den fått av den franska regeringen på en viss flygled.

Förstainstansrätten fann att det inte fanns någon rätt för Air Inter att medverka i det administrativa förfarandet men att rätten till försvar ändå måste garanteras för de berörda personerna. Air Inter hade rätt att höras eftersom företaget var ensamt gynnat av den franska statens handlande. Detta faktum garanterade företaget dess särskilda position. Förstainstansrätten menade att eftersom företaget omnämndes i det ifrågasatta beslutet, att beslutet skulle medföra ekonomiska konsekvenser för företaget och att företaget nämndes upprepande gånger i beslutet skulle det medföra att Air Inter hade en rätt att höras.<sup>28</sup>

På samma sätt skall beslut som rör ekonomiska hjälpprogram handläggas, vilket framgår av fallet Lisrestal mot kommissionen.<sup>29</sup> Kommissionen

---

<sup>22</sup> Tridimas s 250.

<sup>23</sup> Tridimas s 250.

<sup>24</sup> C-48 och C-66/90 Nederländerna och andra mot kommissionen [1992] ECR I-565.

<sup>25</sup> Tridimas s 250.

<sup>26</sup> T-260/94 Air Inter AS mot kommissionen [1994] ECR II-997.

<sup>27</sup> Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.

<sup>28</sup> Tridimas s 250 f.

<sup>29</sup> T-450/93 Lisrestal v. Commission [1994] ECR II-1177.

krävde i ett beslut som riktade sig till de portugisiska myndigheterna, återbetalning av ekonomisk hjälp som utbetalats från den Europeiska sociala fonden. Kravet hade ställts efter en inspektion där det avslöjats oegentligheter.

Förstainstansrätten konstaterade att det ifrågasatta beslutet fattats av kommissionen och inte av de nationella myndigheterna. Beslutet riktade sig mot de nationella myndigheterna men hänvisade utöver detta även till det klagande företaget Lisrestal. Företaget var direkt och enskilt berört av kommissionens beslut. Dessutom framgår det av förordning 2950/83<sup>30</sup> om genomförandet av ett beslut om uppgifterna för den Europeiska sociala fonden, att företaget var återbetalningsskyldigt. Förstainstansrätten fann att kommissionen inte kunde fatta ett beslut om återbetalning innan företaget hade hörts. Efter överklagande<sup>31</sup> fastställdes förstainstansrättens domslut.<sup>32</sup>

Gemensamt för de i detta kapitel ovan beskrivna fallen, är att det rör sig om fall där den som åberopar rätten att höras direkt eller på ett sätt som särskiljde dem från andra blev påverkade av ett beslut från kommissionen. Huruvida rätten att höras även skall tillämpas i administrativa åtgärder med allmän tillämpning är oklart. Förstainstansrätten lämnade frågan öppen i fallet Air Inter om rätten till försvar måste respekteras när ett förfarande inletts enligt artikel 8 punkt 3 i förordning nr 2408/92<sup>33</sup> och påverkar ett okänt antal företag.<sup>34</sup>

### **3.1.3.2 Ett förfarande har inte inletts men en part berörs ändå av ett beslut**

Under vissa speciella förutsättningar har praxis utökat rätten att höras till att även omfatta när ett förfarande inte kan anses ha inletts. Ett viktigt fall är Technische Universität München som rörde import av vetenskaplig utrustning.<sup>35</sup> När vetenskaplig utrustning importeras från ett land utanför gemenskapen kan det ske utan tull om syftet med utrustningen är icke-kommersiellt och att det inte tillverkas någon liknande eller jämbördig utrustning inom gemenskapen. På uppdrag av kommissionen skall en grupp av experter göra denna bedömning. I det aktuella fallet beslutade kommissionen att neka universitetet en tullfri import med motiveringen att jämbördig utrustning tillverkas inom gemenskapen. Detta beslut upphävdes eftersom det ansågs bryta mot principen om rätten att höras.

Fallet skiljer sig från tidigare praxis där företag inte har getts någon rätt att höras när kommissionen beslutat att inte bevilja en tullfri import av

---

<sup>30</sup> Council Regulation (EEC) No. 2950/83 of 17 October 1983 on the implementation of Decision 83/516/EEC on the tasks of the European Social Fund.

<sup>31</sup> C-32/95 P Commission v. Lisrestal and Others [1996] ECR I-5373.

<sup>32</sup> Tridimas s 251.

<sup>33</sup> Se not 27.

<sup>34</sup> Tridimas s 251.

<sup>35</sup> C-269/90 Technische Universität München mot Hauptzollamt München-Mitte [1991] ECR I-5469.



vetenskaplig utrustning.<sup>36</sup> Generaladvokaten hade i fallet Technische Universität München en annan åsikt än EG-domstolen. Han ansåg i sitt förslag att kommissionens beslut var ogiltiga på grund av bristen i motiveringarna samt att principen om rätten att höras inte kunde tillämpas eftersom ansökaren, Technische Universität München, inte blev utsatt för något straff utan endast blev nekad en förmån.<sup>37</sup>

EG-domstolen menade att i fallet Technische Universität München hade importören av den vetenskapliga utrustningen en rätt att höras även om en sådan rätt inte framkom i lagtexten. Domstolen menade vidare att den berörda personen skulle ges möjligheten att föra sin talan inför kommissionen och föra fram sina åsikter rörande relevanta uppgifter och vid behov kunna framföra sina åsikter rörande de dokument som kommissionen grundat sitt beslut på.<sup>38</sup>

I fallet France Aviation mot Kommissionen utökade förstainstansrätten tillämpligheten av det tidigare fallet.<sup>39</sup> Fallet rörde ett franskt företag som importerade både militära och civila delar till flygplan. Samma vara kunde både användas till civila flygplan, då varan är tullfri, samt till militära flygplan, då varan är tullpliktig. Vid importtillfället var det väldigt svårt att avgöra vilken användning varan skulle komma att få. Förstainstansrätten ansåg att rätten att höras inte enbart skulle tillämpas när domstolen gör komplexa tekniska bedömningar utan i varje förfarande där kommissionen skall värdera något.<sup>40</sup>

### **3.1.3.3 Förfaranden där många ansöker om en förmån**

I målet Windpark Groothusen mot Kommissionen,<sup>41</sup> fann förstainstansrätten att ett företag som ansökt om bidrag men inte beviljats det, inte hade någon rätt att höras. Förstainstansrätten menade att det var i överensstämmelse med tillvägagångssättet vid ett förfarande om ekonomiska hjälpbidrag att vid valet fatta beslut med de inskickade dokumenten som grund. Förstainstansrätten ansåg att ett sådant förfarande är lämpligt när hundratals ansökningar skall utvärderas och att det därför inte kränker rätten att höras.<sup>42</sup>

Vid förfaranden där någon ansöker om en förmån och det inte finns någon generell regel om att det finns en rätt att höras så erkänns rätten att höras endast i särskilda fall. Rätten att höras erkänns om administrationen har

---

<sup>36</sup> Ex. 185/83 University of Gronigen v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen [1984] ECR 3623; 203/85 Nicolet Instrument v. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen [1986] ECR 2049; 303/87 Universität Stuttgart v. Hauptzollamt Stuttgart-Ost [1989] ECR 715.

<sup>37</sup> Tridimas s 252.

<sup>38</sup> Tridimas s 252.

<sup>39</sup> T-346/94 France Aviation mot kommissionen, REG 1995, s. II-02841.

<sup>40</sup> Tridimas s 252.

<sup>41</sup> T-109/94 Windpark Groothusen mot kommissionen, REG 1995, s. II-3007; confirmed on appeal C-48/96P.

<sup>42</sup> Tridimas s 252 f.

samlat bevis mot en ansökare eller riktar kritik mot någon på grund av hans beteende under tiden som ansökan har beviljats.

Utgången i fallet Windpark Groothusen är korrekt eftersom rätten att höras inte kan ges till alla som ansökt om en förmån och fått sin ansökan avslagen. Det åligger beslutsfattaren att individuellt gå igenom alla ansökningar och ge möjlighet för ansökaren att stödja sin ansökan. En rätt att höras kan dock finnas om en ansökan har särskilda egenskaper som särskiljer den från andra ansökningar.<sup>43</sup>

En skillnad mellan fallen Windpark Groothusen och Technische Universität München är att kommissionen i det första fallet efter eget bevåg kunde välja projekt. I det andra fallet garanterades en tullfri import om vissa förutsättningar i EG-rätten var uppfyllda.<sup>44</sup> Det är även mycket tveksamt om ett erkännande av rätten att höras i fall liknande Windpark Groothusen skulle vara ekonomiskt godtagbara. När det finns många ansökningar är det svårt att motivera att ett erkännande av vissa förfaranderegler skulle vara en effektiv metod för att säkerställa lagenligheten i beslutet.<sup>45</sup>

### **3.1.4 Förfaranden i vilken rätten att höras blir aktuell**

Rätten att höras blir främst aktuell i följande områden:

- konkurrens,
- antidumpning,
- statsstöd,
- personalärenden samt
- förfaranden som rör program för finansiell hjälp.

De förfaranden där rätten att höras oftast blir aktuellt är främst konkurrens-, men även antidumpning- och personalärenden.<sup>46</sup>

## **3.2 Rätten till en rättvis rättegång**

Rätten till en rättvis rättegång innebär att personer som påverkas negativt av ett beslut måste ges möjligheten att effektivt eller korrekt kunna ge sin åsikt till känna. Det exakta innehållet i rätten till rättegång beror på vilket slags förfarande som det rör sig om samt på de särskilda omständigheterna i fallet. Generellt kan sägas att rätten till en rättvis rättegång innehåller följande delar:

- den berörda parten måste få en exakt och fullständig redogörelse för de omständigheter som talar emot parten,
- parten måste få möjligheten att ge synpunkter på den information som beslutsfattaren har haft som grund när den fattat sitt beslut inklusive den information som tredje part har lämnat,

---

<sup>43</sup> Tridimas s 253.

<sup>44</sup> I det senare fallet fanns även andra fel i förfarandet som gjorde beslutsfattandet oegentligt sett i sin helhet.

<sup>45</sup> Tridimas s 253.

<sup>46</sup> Tridimas s 261 f.

- beslutsfattaren får inte grunda sitt beslut på information eller dokumentation som den inte får avslöja för den berörda parten med anledning av att den är sekretessbelagd.<sup>47</sup>

### **3.2.1 Möjlighet att ge sin åsikt till känna**

Rätten till försvar förutsätter enligt praxis att den berörda parten måste ges möjligheten att ge sin åsikt till känna angående fakta, beskyllningar och de övriga omständigheterna som beslutsfattaren vill grunda sitt beslut på.<sup>48</sup> När kommissionen själv beslutar sig för att inleda ett förfarande gentemot en part, exempelvis ett konkurrensförfarande, måste kommissionen ge ett fullständigt och precist uttalande om skälen till varför den inlett förfarandet. När kommissionen inleder ett förfarande på grund av ett klagomål från en tredje part måste kommissionen kommunicera själva klagomålet eller en exakt och komplett sammanfattning av klagomålet.<sup>49</sup>

I fallet som jag tidigare redogjort för, Nederländerna mot kommissionen,<sup>50</sup> upphävde domstolen ett beslut från kommissionen eftersom beslutet kränkte Nederländernas och PTT:s rätt till försvar. Innan beslutet fattades sändes dock ett telex till den Nederländska regeringen där den informerades om kommissionens kommande beslut. Regeringen svarade i sin tur på detta telex.

EG-domstolen fann trots detta att rätten till försvar inte hade respekteras. Kommissionen hade nämligen endast i generella ordalag nämnt grunden till sitt beslut utan att i detalj gå igenom förutsättningarna som ledde till att kommissionen till slut fattade sitt beslut. Kommissionen skulle även ha gett regeringen möjlighet att höras en andra gång eftersom kommissionen haft möten med andra konkurrerande företag till PTT som påverkat det beslut som kommissionen till slut fattade. Kommissionen har bevisbördan att visa att nödvändig information har kommunicerats med en part, även om kommunikationen har skett muntligen.<sup>51</sup>

### **3.2.2 Beslut där både nationella myndigheter och kommissionen är delaktiga**

Kommissionen kan fatta ett beslut där de nationella myndigheterna fungerar som en länk mellan kommissionen och en part. I dessa fall är det tillräckligt om rätten till försvar respekteras direkt i partens agerande med kommissionen eller indirekt genom de nationella myndigheterna, eller genom en kombination av dessa två administrativa vägar.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> Tridimas s 254.

<sup>48</sup> 85/76 Hoffmann-La Roche mot kommissionen [1979] ECR 461; Mål T-30/91 Solvay mot kommissionen, REG 1995 II-1775.

<sup>49</sup> Tridimas s 255.

<sup>50</sup> För en fallbeskrivning se kap 3.1.3.1.

<sup>51</sup> Tridimas s 255.

<sup>52</sup> Vilket framkom i fallet Air Inter. För en fallbeskrivning se kap 3.1.3.1.

De nationella myndigheterna måste informera en part inte bara om att kommissionen har inlett ett förfarande utan även vilka förbehåll och misstankar som kommissionen har.<sup>53</sup> Problem kan uppkomma när ett förfarande är delat mellan kommissionen och de nationella myndigheterna och beslutet blir ifrågasatt.<sup>54</sup>

Ett sådant problem framkom bland andra i fallet France-aviation mot kommissionen.<sup>55</sup> Fallet rörde en eventuell återbetalning av tullavgifter. Artikel 13 i förordning 1430/79 om återbetalning eller eftergift av import- eller exportavgifter<sup>56</sup> föreskriver att importavgifter kan återbetalas eller efterskänkas i speciella situationer. En förutsättning är dock att det inte får föreligga något svek eller uppenbar vårdslöshet som belastar parten.

I det aktuella fallet skickade de franska myndigheterna vidare en ansökan till kommissionen. De franska myndigheterna ansåg inte att det förelåg något svek eller uppenbar vårdslöshet. De franska myndigheterna föreslog därför att tullavgifterna skulle återbetalas. Kommissionen valde i sin tur att inte bevilja ansökan eftersom den ansåg att ansökaren hade varit uppenbart vårdslös.

Ansökaren försökte därefter i sin tur att hävda att principen om audi alteram partem, rätten att höras, hade kränkts och att beslutet skulle upphävas. Kommissionen menade dock att rätten att höras hade respekterats eftersom sökanden kunde framföra sina synpunkter inför den franska myndigheten som i sin tur gjorde dem tillgängliga för kommissionen.

Förstainstansrätten menade att rätten att höras måste säkerställas i förhållandet mellan den berörda parten och den nationella myndigheten. Förstainstansrätten fortsatte med att säga att även om det inte föreskrevs en direkt kontakt mellan kommissionen och den berörda personen så innebär inte detta att kommissionen i varje fall kan vara tillfreds med den information som de nationella myndigheterna ger till kommissionen.

Förstainstansrätten fann att det ärende som skickades till kommissionen från de franska myndigheterna endast omfattade materiell information. Kommissionen hade därför fattat ett beslut som grundade sig på ofullständiga uppgifter. Förstainstansrätten menade att om kommissionen övervägde att frånga den rekommendation som de franska myndigheterna hade gett och avslå ansökan så fanns det en skyldighet att göra det möjligt för ansökaren att höras av de franska myndigheterna.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Vilket framkom i fallet Lisrestal. För en fallbeskrivning se kap 3.1.3.1.

<sup>54</sup> Tridimas s 255 f.

<sup>55</sup> T-346/94 France-aviation mot kommissionen, REG 1995, s. II-02841.

<sup>56</sup> Council Regulation (EEC) No. 1430/79 on the repayment or remission of import or export duties (OJ 1979 L 175/1) as amended by Council Regulation (EEC) No. 3069/86 (OJ 1986 L 286/1).

<sup>57</sup> Tridimas s 256.

Syftet med fallet France-aviation var att avhjälpa den brisfälliga information som de nationella myndigheterna gett till kommissionen.

Förstainstansrättens dom innebar att kommissionen fick en skyldighet att rätta till fel begångna i de nationella myndigheternas förfaranden.<sup>58</sup>

### 3.2.3 Rättvis rättegång och tystnadsplikten

Kommissionen måste informera en berörd part om de grunder på vilket ett negativt beslut är fattat. Kravet på att offentliggöra information kan komma i konflikt med kravet på tystnadsplikt som åligger institutionerna. Av artikel 287 EG framgår att gemenskapens tjänstemän och andra anställda inte får ”lämna ut upplysningar som omfattas av tystnadsplikt, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden”.

Det kan uppkomma problem när principen om rätt till försvar och tystnadsplikten skall tillämpas samtidigt. Huvudregeln är att kommissionen inte kan fatta ett negativt beslut för en part som grundar sig på information som lämnats till kommissionen under förutsättning att det inte skall offentliggöras samt att ett offentliggörande negativt skulle påverka den berörda partens rätt till försvar.<sup>59</sup> När kommissionen väljer att inte offentliggöra ett dokument åligger det den berörda personen att visa att det har undandragits bevis som är nödvändigt för sitt försvar.<sup>60</sup>

#### 3.2.3.1 Vad omfattas av sekretessen?

De dokument som praxis anser är konfidentiella delas upp i följande kategorier:

- konfidentiella dokument som tillhör tredje part,
- kommissionens interna dokument samt
- korrespondens mellan kommissionen och medlemstater eller andra internationella organ.<sup>61</sup>

Den första kategorin är mest intressant och omfattar företagshemligheter, korrespondens mellan ett företag och dess advokat,<sup>62</sup> samt korrespondens mellan kommissionen och tredje part. Tredje parts korrespondens kan bland annat omfatta klagomål till kommissionen eller kontakt med en person som samarbetat med kommissionen och fruktar att företaget kan utföra veder-gällningsaktioner mot personen om identiteten offentliggörs.<sup>63</sup> Företags-hemligheter ges ett särskilt skydd,<sup>64</sup> en tredje part kan inte under några förutsättningar ges tillträde till dokument som innehåller affärshemligheter.<sup>65</sup>

---

<sup>58</sup> Tridimas s 256.

<sup>59</sup> Detta framkom i fallet 85/76 Hoffmann-La Roche mot kommissionen [1979] ECR 461. För en fallbeskrivning se kap 3.4.3.

<sup>60</sup> Tridimas s 257.

<sup>61</sup> Tridimas s 257.

<sup>62</sup> T-30/89 Hilti [1990] ECR II-163.

<sup>63</sup> C-310/93 BPB Industries and British Gypsum v. Commission [1995] ECR I-865.

<sup>64</sup> 53/85 AKZO Chemie v. Commission [1986] ECR 4487.

<sup>65</sup> Tridimas s 257.

Bedömningen huruvida ett dokument innehåller affärshemligheter eller inte ankommer på kommissionen och eventuellt i sista hand på EG-domstolen att avgöra. Kommissionen kan inte offentliggöra ett dokument som det företag som undersöks menar innehåller affärshemligheter. Företaget måste först ges möjlighet att yttra sig samt att eventuellt föra saken vidare till domstol som i sin tur kan förhindra ett offentliggörande. Skyddet för affärshemligheter måste dock balanseras mellan två motstridiga principer, å ena sidan rätten till försvar och å andra sidan det allmänna intresset av en god administration som följer gällande rätt.<sup>66</sup>

Kommissionen har uttalat sig för hur denna balansgång skall ske i ett konkurrensfall. Man skall värdera följande förhållanden:

- ”Informationens betydelse för fastställandet av en överträdelse.
- Informationens bevisvärde.
- Informationens nödvändiga karaktär.
- Graden av känslighet (i vilken mån röjandet av uppgifterna skulle kunna skada företagets intressen).
- Hur allvarlig överträdelsen är.

För varje handling måste en separat bedömning göras för att fastställa om behovet av att röja uppgifterna är större än den skada som ett röjande skulle kunna leda till.”<sup>67</sup>

### **3.2.3.2 Sekretess och rätten till försvar**

EG-domstolen har ansett att artikel 287 EG som handlar om tystnadsplikten måste förstås på så sätt att den inte fråntar rätten till försvar dess innehåll. I fallet Timex mot rådet och kommissionen<sup>68</sup> har domstolen uppmärksammat detta. Rådet införde en antidumpningstull på mekaniska armbandsur som importerades från Sovjetunionen. Beslutet att införa en antidumpningstull berörde direkt Timex eftersom företaget var ensam tillverkare i sitt land samt den största tillverkaren inom gemenskapen.

EG-domstolen upphävde rådets förordning eftersom den ansåg att kommissionen felaktigt hade hållit information hemlig för den klagande. Kommissionen i sin tur ansåg att informationen var konfidentiell. Domstolen konstaterade att kommissionen skulle ha gjort så mycket den kunnat för att det klagande företaget skulle ha getts den information som företaget behövde till sitt försvar utan att för den skulle bryta mot sekretessen för affärshemligheter. Hur detta skulle ske fick kommissionen själv välja. Att en part begär att viss information inte skall offentliggöras skall alltså inte ses som ett trumfkort som automatiskt medför en begränsning i rätten till försvar.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Tridimas s 257 f.

<sup>67</sup> Meddelande från kommissionen om interna förfaranderegler för behandling av förfrågningar om tillgång till handlingar enligt artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget, av artiklarna 65 och 66 i Parisfördraget och av rådets förordning (EEG) nr 4064/89 (97/C 23/03).

<sup>68</sup> C-264/82 Timex mot rådet och kommissionen [1985] ECR 849.

<sup>69</sup> Tridimas s 258.

I bland annat Solvay-fallet<sup>70</sup> klargör förstainstansrätten att när kommissionen skyddar företagshemligheter måste rätten att höras begränsas så lite som möjligt. Förstainstansrätten fann att kommissionen kunde agera på två olika sätt. Kommissionen kunde ha valt att offentliggöra vissa valda delar av dokumenten. Men kommissionen kunde även ha gjort en lista på dokument från vilken den klagande sedan skulle kunna välja ut vilka dokument som parten ville ta del av. Om något av dessa listade dokument var av konfidentiell natur kunde kommissionen i sin tur kontaktat det berörda företaget och på så vis få klart för sig vilka delar av dokumenten som ansågs innehålla känslig information och som på grund av detta skulle hemlighållas för den klagande.<sup>71</sup>

### **3.2.3.3 Kan man överklaga ett beslut om offentliggörande?**

När kommissionen väljer att inte offentliggöra en handling är detta en åtgärd under förberedelsestadiet som inte kan överklagas under det administrativa förfarandet i enlighet med artikel 230 EG. Den berörda parten kan endast överklaga det slutgiltiga beslutet från kommissionen. Bakgrunden till denna ordning är att, innan ett slutgiltigt beslut har fattats, kommissionen kan överge eller ändra sin ståndpunkt. Kommissionen kan även rätta till oegentligheter i förfarandet då handlingar kan ha offentliggjorts.<sup>72</sup>

Kommissionens beslut att offentliggöra vissa dokument till tredje part kan överklagas av en part som anser att dokumenten innehåller affärshemligheter och därför motsätter sig dokumentens offentliggörande. Skälet till detta är att ett offentliggörande kan få oåterkalleliga konsekvenser för exempelvis ett företag. Den skada som kan uppkomma vid ett offentliggörande av handlingar kan inte repareras i efterhand, oberoende av om kommissionens slutgiltiga beslut blir fastställt eller inte.<sup>73</sup>

### **3.2.4 Konsekvenser när rätten till försvar inte respekteras**

När rätten till försvar inte respekterats skall beslutet förklaras vara ogiltigt om det kan visas att utgången i förfarandet skulle ha blivit annorlunda om rätten till försvar hade respekterats. I fallet Belgien mot kommissionen<sup>74</sup> ville den belgiska staten upphäva ett beslut som kommissionen fattat där det konstaterades att ett statsstöd som den belgiska staten beviljat ett företag var ogiltigt. Grunden var att kommissionen i sitt beslut hade blivit påverkad av andra staters argument som framförts vid olika möten med kommissionen samt även konkurrerande företags möten med kommissionen utan att den belgiska staten getts någon möjlighet att kunna ge kommentarer till de åsikter som framförts på dessa möten.<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> Solvay v. Commission, för en fallgenomgång se kap 3.2.4.1

<sup>71</sup> Tridimas s 258 f.

<sup>72</sup> Tridimas s 259.

<sup>73</sup> Tridimas s 259.

<sup>74</sup> C-142/87 Belgium v. Commission [1990] ECR I-959.

<sup>75</sup> Tridimas s 259.

EG-domstolen begärde att kommissionen skulle överlämna handlingar från de möten som tredje part hade haft med kommissionen till domstolen. Efter granskning fann domstolen att handlingarna inte innehöll någon information utöver vad kommissionen och den belgiska staten redan visste om. Det faktum att den belgiska staten inte kunnat ge kommentarer till handlingarna skulle inte påverka det administrativa förfarandet.<sup>76</sup>

#### **3.2.4.1 Domstolens handläggning**

EG-domstolen skall inte ta på sig det arbete som administrationen skall utföra. I fallet Belgien mot kommissionen gjorde domstolen en efterkontroll och frågade sig om det är möjligt att utgången skulle kunna ha blivit annorlunda om en rätt att höras hade givits. Endast om denna fråga fick ett positivt svar kan det bli aktuellt att upphäva beslutet.<sup>77</sup>

Gränsen för denna efterkontroll preciserades av förstainstansrätten i fallet Solvay mot kommissionen.<sup>78</sup> Det klagande företaget Solvay hävdade att kommissionen i sitt beslut hade beaktat dokument som var hemliga för företaget. Förstainstansrätten framhöll att:<sup>79</sup> ”[d]et ankommer inte på förstainstansrätten att i detta sammanhang slutligt ta ställning till bevisvärdet hos samtliga de bevis som kommissionen åberopat till stöd för det ifrågasatta beslutet. Om det visas att den omständigheten att insyn i handlingarna i fråga inte getts har kunnat påverka förfarandets gång samt beslutets innehåll på ett för sökanden negativt sätt räcker detta för att fastställa att det skett en överträdelse av rätten till försvar. Huruvida någon sådan påverkan har skett kan således avgöras efter en provisorisk bedömning av bevisningen som ger vid handen att de icke uppvisade handlingarna kunnat ha en betydelse, i fråga om dessa bevis, som det inte bör bortses ifrån. Om man antar att rätten till försvar har kränkts så har det administrativa förfarandet och bedömningen av fakta i beslutet påverkats.”<sup>80</sup>

EG-domstolen och förstainstansrätten försöker i liknande fall balansera mellan två motstridiga principer. De vill å ena sidan upprätthålla rätten till försvar som en säkerhet i förfaranden för att skydda individen. Men å andra sidan vill de undvika överdriven formalism som kan medföra en risk för att förfarandepriinciperna används på ett sätt som det inte var tänkt. De berörda parterna måste visa att resultatet kunde ha blivit annorlunda om de aktuella dokumenten hade offentliggjorts. Detta borde inte vara så svårt för en part att visa.<sup>81</sup>

#### **3.2.4.2 Domstolens ställningstagande**

Vad som sker om rätten att höras inte respekteras beror på omständigheterna i fallet. Domstolen skall försöka utreda huruvida förfarandet, sett i sin

---

<sup>76</sup> Tridimas s 259 f.

<sup>77</sup> Tridimas s 260.

<sup>78</sup> T-30/91 Solvay v. Commission [1995] ECR II-1775.

<sup>79</sup> Solvay v. Commission, para 68.

<sup>80</sup> Tridimas s 260.

<sup>81</sup> Tridimas s 260.



helhet, har varit rättvist. I ett flertal fall har beslut från kommissionen förklarats ogiltiga helt eller delvis.<sup>82</sup>

När rätten att höras inte har respekterats helt, men det endast beror på orsaker av mindre betydelse, påverkar det inte giltigheten av beslutet i sin helhet. Att så är fallet framgick i målet *Musique Diffusion française* mot kommissionen i vilket domstolen menade att de handlingar som inte kommunicerats rörde omständigheter av rent underordnad karaktär i förhållande till de överträdelser som skett. Därför skulle denna kränkning av rätten till försvar inte påverka giltigheten av beslutet i dess helhet.<sup>83</sup>

Om kommissionen inte kommunicerar vissa dokument med en part men senare beaktar dem i ett beslut kan kollision uppkomma med principen att ickekommunicerade dokument inte får användas som bevis. Att handlingar finns som kommissionen har beaktat i sitt beslut men inte kommunicerat behöver dock inte innebära att hela det beslut som kommissionens fattat förklaras ogiltigt. Det krävs då att kommissionens beslut inte enbart haft sin grund i dessa ickekommunicerade dokument.<sup>84</sup>

I ett fall upphävde EG-domstolen ett beslut att offentliggöra hemlig information trots att ett offentliggörande redan ägt rum.<sup>85</sup> Men så behöver inte bli fallet. Domstolen menade i ett annat fall att hemlig information om ett företag som kommissionen hade offentliggjort inte förvanskade kommissionens slutgiltiga beslut eftersom det inte påverkade innehållet.<sup>86</sup>

### **3.2.4.3 Avhjälpa oegentligheter i förfarandet**

En intressant fråga är om oegentligheter i det administrativa förfarandet kan avhjälpas under en domstolsförhandling. I princip skulle ett positivt svar på denna fråga motsäga värdet av processuella rättigheter eftersom ett sent avhjälpande inte motsäger att en part faktiskt kan ha blivit missgynnad under förfarandet. Praxis ger dock motstridiga svar på frågan och fokuserar på huruvida oegentligheter varit allvarlig eller inte.

I fallet *Hoffmann-La Roche* mot kommissionen<sup>87</sup> framhölls att en bristande respekt för rätten till försvar under det administrativa förfarandet kan avhjälpas under förhandlingen. Ett avhjälpande kan dock endast ske om det sena avhjälpandet inte är till men för de inblandande personerna. Företaget *Hoffmann-La Roche* hade överklagat ett beslut från kommissionen där den ansåg att företaget hade missbrukat sin dominerande ställning på marknaden för vitamin.<sup>88</sup>

---

<sup>82</sup> Tridimas s 261.

<sup>83</sup> 100-103/80 *Musique Diffusion française v. Commission* [1983] ECR 1825.

<sup>84</sup> Tridimas s 261.

<sup>85</sup> 53/85 *AKZO Chemie v. Commission* [1986] ECR 1965.

<sup>86</sup> Tridimas s 261.

<sup>87</sup> 85/76 *Hoffmann-La Roche* mot kommissionen [1979] ECR 461.

<sup>88</sup> Tridimas s 261.

I fallet Solvay<sup>89</sup> hade förstainstansrätten en mer renlärig inställning. Fallet var ett konkurrensmål där kommissionen menade att en uppdelning av sodamarknaden hade skett. Förstainstansrätten menade att kommissionen hade misslyckats med att offentliggöra vissa dokument och att detta inte var berättigat.

Kommissionen ville inte offentliggöra dokumenten med hänvisning till respekten för affärshemligheter. Förstainstansrättens menade tvärtom att hemlighållande inte kunde motiveras med hänvisning till respekten för affärshemligheter och att den följande överträdelsen i rätten till försvar inte kunde avhjälpas under förhandlingen inför förstainstansrätten.<sup>90</sup>

Möjligheten att avhjälpa oegentligheter vid förfarandet inför domstolen har även ifrågasatts. Ett problem är att domstolens roll endast är att gå igenom lagenligheten av ett beslut vid den tidpunkt när det fattades, eller hur rätten till försvar har respekteras i förfarandet som har lett fram till ett beslut. Domstolens mening att fel kan avhjälpas under förhandlingen går emot detta krav som ställs på processen.<sup>91</sup>

### **3.2.5 Relationen mellan rätten till rättegång och andra processuella rättigheter**

I fallet Technische Universität München<sup>92</sup> såg EG-domstolen rätten att höras som en del av ett större nätverk av processuella rättigheter. Av detta följer av att principen om en god administration är viktig för att säkerställa skyddet för individen. De olika processuella rättigheterna omfattar institutionernas skyldighet att noggrant och opartiskt undersöka alla relevanta aspekter av det individuella fallet, rätten för den berörda personen att få ge sin åsikt till känna samt rätten att få ett motiverat beslut.<sup>93</sup>

I fallet fann EG-domstolen att alla dessa tre processuella rättigheter hade kränkts. Domslutet är intressant eftersom domstolen erkände en utökning av de processuella rättigheternas sett till vad domstolen i tidigare domar hade erkänt vad gällde kommissionens beslut om tullfri import av vetenskapliga instrument.<sup>94</sup>

Fallet Technische Universität München har sin grund i en krock mellan två motstridiga filosofier som styr administrationen, nämligen om det skall få finnas utrymme för skönsmässiga ställningstaganden vid beslutsfattande eller inte. Inställningen hos den tyska federala finansdomstolen var tvärt emot den som kommissionen hade. Den tyska domstolen ansåg att inget skönsutrymme borde finnas.

---

<sup>89</sup> T-30/91 Solvay mot kommissionen, REG 1995 II-1775

<sup>90</sup> Tridimas s 261.

<sup>91</sup> Usher s 76.

<sup>92</sup> För en fallgenomgång se kap 3.1.3.2.

<sup>93</sup> Tridimas s 271.

<sup>94</sup> Tridimas s 271.

Kommissionens inställning var att i ett fall där det rör teknisk utvärdering kan kommissionens organ använda sig av skön vid beslutsfattandet. Den juridiska bedömning som kommissionens genomförde gick i det aktuella fallet endast ut på att säkerställa huruvida det fanns ett påtagligt faktiskt eller juridiskt fel, eller huruvida det skett något missbruk av makt.<sup>95</sup>

Den tyska rätten föreskrev dock ett förfarande som var det omvända. Enligt den tyska rättskulturen skall den administrativa makten i princip vara begränsad och alltså inte skönmässig. Skönmässiga beslut får inte fattas såvida det inte föreskrivs en sådan möjlighet i lag. Om det inte finns någon regel som tillåter godtycklighet så blir beslutsfattaren begränsad i sin prövning och måste följa de regler som fastställts. Det finns alltså, enligt den tyska domstolen, bara en enda korrekt lösning i fallet och som det beslutande organet måste följa. Detta synsätt medför att skönsutövningen kontrolleras hos utföraren. Synsättet härleds från rätten till effektiv juridiska prövning som garanteras i grundlagen.<sup>96</sup>

Den tyska domstolen kom därför i en situation med delad lojalitet. Den tyska rätten framhöll att en genomgång skulle ske av själva saken på vilken kommissionens beslut grundades på. Tidigare praxis från EG-domstolen krävde dock att en omprövning av kommissionens skönsutövning skulle vara begränsad till att endast avgöra om det fanns ett påtagligt fel eller inte i beslutet.<sup>97</sup>

Den fritt skönmässiga bedömningen var främmande för den tyska rättskulturen. Den tyska domstolen uttalade: ”Ju svårare den tekniska frågan är att besluta om, desto mer immun från prövning blir kommissionens beslut. Det är tvivelaktigt huruvida en sådan inskränkning av rättssäkerheten hos medborgare i gemenskapen är förenlig med den konstitutionella princip som garanterar en effektiv rättssäkerhet som erkänns av EG-rätten.”<sup>98</sup>

EG-domstolen valde att utöka de processuella rättigheterna snarare än att öka sakgranskningen av beslutet. Senare rättspraxis har bekräftat att förhållandet mellan processuella rättigheter och sakgranskning har ett omvänt förhållande. När domstolen endast utövar en begränsad sakgranskning, på grund av att beslutsfattandet innehåller svåra tekniska bedömningar och gemenskapens institutioner gör skönmässiga bedömningar, ökar behovet och vikten av att säkerställa respekten för processuella rättigheter.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Tridimas s 272.

<sup>96</sup> Tridimas s 271 f. Art 19(4) Grundgesetz and BVerfGE 261, 179.

<sup>97</sup> Tridimas s 271 f.

<sup>98</sup> Universität München at 5483 (Tridimas s 272). Översättningen är författarens.

Originaltexten lyder på engelska: The more difficult the technical questions to be decided the more immune from challenge the Commission's decision would be. It is questionable whether such a restriction of the legal protection of Community citizens is compatible with the constitutional principle guaranteeing effective legal protection which is recognised by Community law”.

<sup>99</sup> Tridimas s 272.

### 3.2.5.1 Konsultation och rätten att höras

EG-rätten ställer i vissa fall krav på att kommissionen konsulterar vissa organisationer innan den fattar ett beslut. Är det därför möjligt att hävda att konsultationer i förväg med organisationer, som representerar en profession eller lobbygrupp, minskar behovet att uppfylla de krav som ställs i principen om rätten att höras? Svaret på frågan måste bli negativt eftersom rätten till försvar och kravet att tillfråga vissa bestämda organisationer uppfyller olika mål.

Konsultationer möjliggör en indirekt medverkan i lagstiftningsprocesser och förfaranden medan rätten att höras har andra mål. Rätten att höras är en individuell rättighet som ses som en del i en domstolsprocess. Även om EG-rätten kräver att kommissionen gör konsultationer innan den fattar ett beslut, innebär det också att rätten att höras fortfarande måste respekteras.<sup>100</sup>

Ett exempel på när EG-rätten ställer krav på konsultation är artikel 6.1 i förordningen om administration av Europeiska sociala fonden.<sup>101</sup> I förordningen krävs att kommissionen konsulterar de medlemsstater som berörs innan den tar ett beslut att hålla inne, minska eller dra in finansiellt bistånd som tidigare beviljats av fonden. I fallet *Lisrestal*<sup>102</sup> fann EG-domstolen att kravet på konsultation inte betyder att principen om rätten till försvar inte skall tillämpas när ett beslut fattas som påverkar en person negativt.<sup>103</sup>

### 3.2.5.2 Motiveringsskyldigheten och rätten att höras

En intressant fråga är hur rätten att höras tillämpas tillsammans med motiveringsskyldigheten. Motiveringsskyldigheten anses inte vara uppfylld om ett beslut inte innehåller tillräckliga uppgifter om grunden för beslutet. Rätten att höras anses inte ha respekterats om en part nekas möjligheten att ge sina åsikter till kända angående fakta och hänsynstaganden som beslutsfattaren tagit hänsyn till.<sup>104</sup>

Motiveringsskyldigheten är vidare i sin tillämpning än rätten att höras, eftersom den enligt artikel 253 EG tillämpas inte bara i administrativa förfaranden utan även i lagstiftningsarbetet. Den tillämpas inte heller bara för en individ utan även för det allmänna intresset. Enligt praxis är även ett av målen med motiveringsskyldigheten att möjliggöra för domstolen att använda sin omprövningsmakt.<sup>105</sup>

Motiveringsskyldigheten och rätten att höras är tätt förbundna med varandra. I ett administrativt förfarande kan ett beslut anses ha brutit mot en

---

<sup>100</sup> Tridimas s 272.

<sup>101</sup> Council Regulation (EEC) No. 2950/83 of 17 October 1983 on the implementation of Decision 83/516/EEC on the tasks of the European Social Fund.

<sup>102</sup> För en fallgenomgång se kap 3.1.3.1.

<sup>103</sup> Tridimas s 272.

<sup>104</sup> Tridimas s 272 f.

<sup>105</sup> Tridimas s 273.

av principerna men inte den andra. I fallet *Bonino mot kommissionen*,<sup>106</sup> som var ett personalärende, fann domstolen att det ifrågasatta beslutet var tillräckligt motiverat men beslutet upphävdes ändå eftersom rätten att höras inte hade respekterats.<sup>107</sup>

I fallet *Technische Universität München*<sup>108</sup> kom generaladvokat Jacobs fram till den omvända slutsatsen. Enligt honom hade det ansökande universitetet inte rätt att höras när beslutet fattades. Generaladvokaten menade däremot att beslutet borde upphävas på grund av dess bristfälliga motivering. Generaladvokaten ansåg att den bristfälliga motiveringen kunde ha avhjälpits om kommissionen hade kommunicerat den information som den grundade sitt beslut på till parten. Om så skett skulle en av de grundläggande funktionerna av motiveringskravet ha blivit uppfyllt eftersom universitetet då kunde ta reda på om beslutet varit välgrundat eller om beslutet innehöll ett fel som skulle kunna medföra att dess legitimitet kunde ifrågasättas.<sup>109</sup>

I vissa fall har EG-domstolen accepterat bristen i motiveringsskyldigheten. Så är fallet när den person som berörs av ett beslut har haft möjlighet att framföra sina argument samt att en dialog har förekommit mellan kommissionen och parten, eller att den berörda parten åtminstone getts den möjlighet att framföra sina argument.<sup>110</sup>

Det föreligger inte någon skyldighet för kommissionen att redogöra för en eventuell dialog med berörda parter. Kommissionen är enligt artikel 253 EG skyldig att nämna de faktiska och juridiska delar som utgör grunden för ett beslut samt de överväganden som lett fram till dess beslut. Kommissionen är dock inte skyldig att redogöra för alla frågor som olika parter lyft fram under det administrativa förfarandet.<sup>111</sup>

### **3.2.6 Rätten att höras inför de nationella myndigheterna**

En person kan åberopa rätten att höras såväl gentemot gemenskapens institutioner som mot de nationella myndigheterna så länge som de nationella myndigheterna handlar inom räckvidden för EG-rätten. Anledning till detta är ett uttalande från domstolen att de grundläggande rättsprinciperna även binder de nationella myndigheterna när de handlar inom EG-rätten.<sup>112</sup>

Domstolen har än så länge inte erkänt en generell rätt att höras i förfaranden hos nationella myndigheter när EG-rätten skall tillämpas. Det har hävdats att denna rättighet borde erkännas trots att det exakta innehållet skulle bero på omständigheter i fallet. I princip borde dock inte olika personers

---

<sup>106</sup> C-233/85 *Bonino v. Commission* [1987] ECR 739.

<sup>107</sup> *Tridimas* s 273.

<sup>108</sup> För en fallgenomgång se kap 3.1.3.2.

<sup>109</sup> *Tridimas* s 273.

<sup>110</sup> *Tridimas* s 273 f.

<sup>111</sup> *Tridimas* s 274.

<sup>112</sup> *Tridimas* s 274.

rättigheter vara beroenden på om det är gemenskapen eller de nationella myndigheterna som är motpart. Det generella angreppssättet måste därför vara att de principer som gemenskapens administration använder sig av skall tillämpas mutatis mutandis av de nationella myndigheterna, om det inte finns bra skäl som berättigar till att tillämpa olika normer.<sup>113</sup>

### **3.2.7 Rätten till förtrolig skriftväxling mellan advokat och klient**

Skyddet mellan klient och advokat har utvecklats främst i konkurrensrätten då kommissionen genomfört sina ”gryningsräder”. EG-domstolen har ibland som sista instans fått avgöra om en viss handling skall vara konfidentiell.<sup>114</sup>

Det viktigaste rättsfallet, som fört rättsutvecklingen vidare inom detta område, är fallet AM & S mot kommissionen.<sup>115</sup> EG-domstolen framhöll att rätten till en förtrolig skriftväxling mellan advokat och klient är en aspekt av rätten till försvar. Generaladvokat Warner tyckte inte att detta var en grundläggande rättsprincip utan att det endast var en rättighet som man inte kan ta lätt på.<sup>116</sup>

EG-domstolen jämförde i fallet de olika medlemsstaternas skydd för kontakt mellan klient och advokat. Domstolen slutsats var att det fanns en rätt till förtrolig skriftväxling mellan klient och advokat i medlemsländerna. För att förtrolighet skulle tillerkännas skriftväxlingen ställde domstolen upp två förutsättningar. För det första skulle skriftväxlingen ske i syftet till, och i intresset för, klientens rätt till försvar. För det andra att måste skriftväxlingen ske från självständiga och oberoende advokater, det vill säga advokater som inte är anställda av sina klienter.<sup>117</sup>

Den första förutsättning innebär att rätten till förtrolig skriftväxling uppkommer, som i det aktuella fallet, när kommissionen har inlett ett förfarande som kan leda till ett beslut. Detta medför vidare att rätten till förtrolig skriftväxling uppkommer vid ett tillkännagivande eller en ansökan, eller från mottagandet av en klagan eller från början av ett förfarande som sker på kommissionens eget initiativ. EG-domstolen medgav även att en förtrolig skriftväxling som berör samma fråga och som var tillräckligt förknippat med förfarandet kan uppkomma tidigare och skall även den skyddas från att avslöjas.<sup>118</sup>

Den andra förutsättningen för att en skriftväxling skall anses vara förtrolig medför två definitionsproblem. Dels måste frågan om vad som menas med

---

<sup>113</sup> Tridimas s 275.

<sup>114</sup> Melin och Schäder s 110.

<sup>115</sup> 155/79 AM & S v. Commission [1982] ECR 1575.

<sup>116</sup> Craig, de Burca, EU Law – Text, Cases and Materials, s 315.

<sup>117</sup> Usher s 80 f.

<sup>118</sup> Usher s 81 f.

en advokat undersökas och dels så uppkommer frågan om vad som menas med advokatens självständighet.<sup>119</sup>

Med advokat avsåg EG-domstolen varje advokat som är tillåten att praktisera i ett medlemsland, oberoende av vilken medlemsstat som klienten faktiskt lever i. För att kommunikationen skall skyddas måste den självständige advokaten vara kvalificerad och erkänd att praktisera något av de yrken som listas i direktivet 77/249<sup>120</sup> som berör advokaters frihet att tillhandahålla tjänster. Kommunikation mellan en klient inom EU och en advokat utanför EU blir därför inte skyddad av någon förtrolighet.<sup>121</sup>

Med självständigheten menas att advokaten inte är bunden till klienten som anställd. Detta speglar EG-domstolens avsikt med rätten till förtrolig skriftväxling mellan advokat och klient. Självständigheten måste även ses i samband med att det i vissa medlemsstater anses att en advokat inte kan anställas av ett företag och där en jurist anställd i en oberoende advokatfirma skyddas av den förtroliga skriftväxlingen. En juridisk avdelning i ett företag anses alltså inte skyddas av den förtroliga skriftväxlingen.<sup>122</sup>

Trots att EG-domstolen framhäver advokatens roll så är det klientens skydd som står i centrum, inte skyddet av advokatrollen. En advokats klient kan därför välja att offentliggöra skriftliga dokument om klienten anser att det är bäst att göra så.<sup>123</sup>

En annan aspekt som bör belysas är att rätten till en förtrolig kommunikation inte enbart gäller ifråga om bolagsjurister men även, och kanske lite mer anmärkningsvärt, inte heller ombud utanför EU.<sup>124</sup>

### **3.3 Rätt att inte behöva lämna uppgifter som innebär ett erkännande av brott**

I fallet *Orkem mot kommissionen*<sup>125</sup> framkom en annan del av rätten till försvar. EG-domstolen menade att det finns en begränsad rätt att inte behöva lämna uppgifter som skulle kunna innebära ett erkännande av en överträdelse av gällande regler som det egentligen ankommer på kommissionen att bevisa.<sup>126</sup>

---

<sup>119</sup> Usher s 82.

<sup>120</sup> Rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster.

<sup>121</sup> Usher s 82 f.

<sup>122</sup> Usher s 82.

<sup>123</sup> Usher s 82.

<sup>124</sup> Bernitz och Kjellgren s 113.

<sup>125</sup> 374/87 *Orkem v. Commission* [1989] ECR 3283.

<sup>126</sup> Usher s 79.

Det som undersöktes i fallet, ett konkurrensmål, var skyddet mot självanklagelse. Kommissionen hade beslutat att införskaffa upplysningar från företaget Orkem genom att ställa några frågor. Företaget ansåg att kommissionen genom dessa frågor hade kränkt rätten till försvar genom att försöka få Orkem att vittna mot sig själv och företaget överklagade därför beslutet.

EG-domstolen framhöll att kommissionen hade rätten att ålägga företaget att lämna ut alla nödvändiga upplysningar om de faktiska omständigheterna som de kan ha kännedom om och vid behov även lämna fram handlingar om dessa omständigheter. Kommissionen kan göra detta även om dokumenten senare kommer att kunna läggas till grund för ett mål mot företaget. Kommissionen får däremot inte på detta sätt försvaga företagets rätt till försvar. Kommissionen får alltså inte tvinga företaget att svara på frågor som på detta sätt skulle tvinga ett företag att medge brott mot EG-rätten där det egentligen åligger kommissionen att bevisa brottet. Domstolen menade i Orkem-fallet att kommissionen kunde ställa frågor som rörde faktisk information men inte frågor som hänvisar till saken som den skall utreda.<sup>127</sup>

EG-domstolens hållning i detta fall anses vara väl balanserad. Domstolen vill inte göra kommissionens möjligheter att bedriva undersökningar svåra. I medlemsstaternas interna regler framgår inte heller att skyddet mot självanklagelse skulle vara större än vad som framgår i Orkem-fallet.<sup>128</sup>

Principen om att en part inte behöver lämna uppgifter som direkt skulle innebära att parten erkände ett brott mot EG-rätten skall även tillämpas av nationella konkurrensmyndigheter. I fallet Otto mot Postbank NV<sup>129</sup> har EG-domstolen behandlat detta. Fallet handlade om konkurrensrätten och var ett civilmål mellan två företag inför en nederländsk domstol där den nationella konkurrensmyndigheten inte var inblandad.

EG-domstolen fann att skyddet att inte behöva lämna uppgifter som innebär ett erkännande av brott mot EG-rätten, som det framkommer i Orkem-fallet, inte finns inom EG-rätten i nationella processer mellan två privata parter där processen inte kan leda fram till någon sanktion av myndigheter. På så sätt blir alltså även nationella myndigheter bundna av principen, de nationella myndigheterna kan inte heller använda sig av information som kommit fram i civila mål för att starta ett förfarande mot ett företag.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Tridimas s 247 f.

<sup>128</sup> Tridimas s 248.

<sup>129</sup> C-60/92 Otto v. Postbank NV [1993] ECR I-5683.

<sup>130</sup> Tridimas s 248 f.



# 4 Rätten till försvar i svensk förvaltningsrätt

I den svenska förvaltningsrätten reglerar främst förvaltningslagen (1986:223) (FL) myndigheters förfaranden. Förvaltningsmyndigheter skall också följa andra lagar, bland annat förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL). Utöver detta finns rättsfall och uttalanden från JO. I den svenska förvaltningsrätten uppkommer inte riktigt samma problem som kan uppkomma inom den europeiska rätten. Detta beror bland annat på att det finns svenska lagar som reglerar förfarandena hos myndigheterna men beroende även på vilket innehåll man väljer att ge principen. Den europeiska principen om rätten till försvar är mer omfattande vad gäller innehållet än motsvarande princip inom den svenska förvaltningen. För att hitta motsvarande innehåll i principen om rätt till försvar måste man gå utanför vad man i Sverige normalt kallar förvaltningsrätt. Svensk förvaltningsrätts fördel är även att den är kodifierad vilket medför att det inte uppkommer lika mycket tveksamhet för principens tillämplighet.

## 4.1 Den svenska förvaltningslagens krav

I ett förfarande hos en myndighet skall förvaltningslagen tillämpas. De bestämmelser som kommer närmast EG-rättens princip om rätt till försvar återfinns i 16 och 17 §§ FL. Rätten till försvar inom EG-rätten omfattar dock mer än 16 och 17 §§ FL.<sup>131</sup> Lagrummen reglerar parternas rätt att få del av uppgifter under rubriken ”Parternas rätt att få del av uppgifter”. Svensk förvaltningsrätt delar upp rätten att få del av uppgifter i två delar, dels parternas rätt till insyn i utredningsmaterialet i 16 § FL och dels myndigheternas kommunikationsplikt i 17 § FL.

Skillnaden mellan dessa två delar är att den första består i att en part har rätt att på egen begäran ta del av utredningsmaterialet. Den andra delen består i att myndigheterna har en skyldighet att ex officio underrätta en part om utredningsmaterialet samt att ge honom tid att yttra sig över det.<sup>132</sup>

Utöver dessa två lagrum framkommer även andra aspekter på rätten till försvar i andra lagrum. Ibland annat framkommer i 20 § FL kravet att beslut skall motiveras och i 22 § och 22 a § FL fastslås att beslut kan överklagas samt att hur man överklagar.

### 4.1.1 Parternas rätt att få del av uppgifter

I 16 § FL framgår att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om det avser myndighetsutövning mot

---

<sup>131</sup> Artikel av Hans-Heinrich Vogel, FT 1995 s 253.

<sup>132</sup> Strömberg, Allmän Förvaltningsrätt, s 106.

någon enskild. Men det framgår också att rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100). Från rätten att ta del av handlingar finns det alltså två undantag. För det första krävs att ärendet rör myndighetsutövning mot enskild och för det andra krävs att inte uppgifter som tillförts ärendet inte undantas genom sekretesslagens regler. De två undantagen kommer att behandlas i var sitt kapitel nedan.

Rätt att få del av uppgifter omfattar handlingar som ännu är under handläggning och alltså innan de har blivit allmänna. I princip omfattas även handlingar som anses vara hemliga samt material som inte är handlingar, det vill säga föremål, iakttagelser vid syn samt muntliga upplysningar. Även dokument som upprättas inom myndigheten kan tillföras ärendet. Viktigt är dock att de handlingar som ligger till grund för avgörandet i ärendet tillförs ärendet.<sup>133</sup>

I vissa särskilt bestämda fall kan rätten till partsinsyn begränsas enligt 14 kap. 5 § SekrL. En berörd part kan dock fortfarande få ta del av handlingar som skall anses vara hemliga för utomstående. En myndighet kan trots detta hemlighålla vissa handlingar även för en part. Om en myndighet på detta sätt hemlighåller information skall den lämna ut upplysningar om vad materialet innehåller så att partens rätt till försvar kan tas till vara men myndigheten måste även agera så att utlämnandet inte skadar det intresse som skall skyddas genom hemlighållandet.<sup>134</sup>

En myndighet har möjlighet att fatta ett beslut som grundar sig på handlingar som inte har offentliggjorts eller delgivits part. Detta bör emellertid undvikas och myndigheten bör försöka hitta information som inte är hemlig och som istället kan läggas till grund för beslutet.<sup>135</sup>

Att en part får ta del av uppgifter i ett ärende som berör honom är lika viktigt under ett förvaltningsförfarande som vid en rättegång. Den som berörs måste kunna bevaka sina intressen samt kontrollera hur en myndighet handlägger den berörda ärendet.<sup>136</sup>

#### **4.1.1.1 Myndighetsutövning**

Det finns ingen lagreglering som definierar begreppet myndighetsutövning utan begreppet får definieras genom praxis och förarbeten. Med myndighetsutövning brukar menas att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter, såväl åtgärder som medför förpliktelser för enskilda som gynnande beslut. Gemensamt är att den enskilda befinner sig i ett beroendeförhållande.<sup>137</sup>

---

<sup>133</sup> Strömberg s 107.

<sup>134</sup> Strömberg s 107 f.

<sup>135</sup> Strömberg s 108.

<sup>136</sup> Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen – med kommentarer, s 163.

<sup>137</sup> Hellners och Malmqvist s 24.

En begränsning av begreppet myndighetsutövning är att det endast omfattar ärenden där saken ensidigt avgörs genom beslut av myndigheten. Avtal eller överenskommelser mellan en myndighet och en enskild anses därför inte omfattas av begreppet myndighetsutövning.

Ännu ett krav för att myndighetsutövning skall anses föreligga är att myndigheten grundar sin befogenhet att besluta i ett ärende på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Det är endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut som omfattas av begreppet myndighetsutövning och därför inte råd, upplysningar eller andra oförbindande besked.<sup>138</sup> Vid myndighetsutövning går myndighetens befogenhet ut på att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.<sup>139</sup>

#### **4.1.1.2 Sekretess**

Enligt 16 § FL har parter rätt att ta del av uppgifter som tillförts ärendet om inte denna rätt begränsas av 14 kap. 5 § SekrL. Av det senare lagrummet framgår att huvudregeln är att sekretess inte hindrar en part att ta del av sådant material för vilken sekretess gäller. Huvudregel begränsas senare i samma lagrum om det på grund av något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att de sekretessbelagda uppgifterna i materialet inte röjs.

För att sekretessbelagt material inte skall lämnas ut och en part på så sätt vägras insyn, krävs tungt vägande allmänna eller enskilda intressen. Sekretess kan dock aldrig hindra en part från att ta del av beslut i ärendet vilket även framgår av 14 kap. 5 § andra stycket SekrL.<sup>140</sup>

Det är alltså en grundläggande regel att vid ett förfarande hos en myndighet skall avgörandet endast grundas på omständigheter som parten känner till. De inskränkningar som är tillåtna i rätten att få del av uppgifter innebär inte någon begränsning i myndighetens skyldighet att på lämpligt sätt låta en part få kännedom om alla omständigheter som åberopas till bevis i ärendet. Det finns alltså en skyldighet för en myndighet att oavsett om en handling är belagd med sekretess eller inte är myndigheten ändå skyldig att upplysa parten om innehållet i handlingen.<sup>141</sup>

I vissa särskilt bestämda fall kan rätten till partsinsyn begränsas enligt 14 kap. 5 § SekrL. En berörd part kan dock fortfarande få ta del av handlingar som skall anses vara hemliga för utomstående. En myndighet kan trots detta även hemlighålla vissa handlingar för en part. Om en myndighet på detta sätt hemlighåller information skall den lämna ut upplysningar om vad materialet innehåller så att partens rätt till försvar kan tas till vara samt att det inte skadar intresset som skall skyddas genom hemlighållandet.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Hellners och Malmqvist s 26 f.

<sup>139</sup> Hellners och Malmqvist s 28.

<sup>140</sup> Hellners och Malmqvist s 170.

<sup>141</sup> Hellners och Malmqvist s 170.

<sup>142</sup> Strömberg s 107 f.

### 4.1.2 Myndigheternas kommunikationsplikt

Kommunikationsplikten behandlas i 17 § FL. Av lagtexten framgår att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part underrättas om uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv. Sökande, klagande eller annan part har även rätt att yttra sig över dessa uppgifter såtillvida att ärendet rör myndighetsutövning mot enskild. Till denna huvudregel finns fyra undantag. Av 17 § tredje stycket FL framgår också att skyldigheten att underrätta en part endast gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § SekrL.

En myndighet behöver inte kommunicera med en part om något av de fyra undantag som framkommer i 17 § FL föreligger. De första undantagen består av flera rekvisit nämligen att ett avgörande inte går en part emot, att uppgiften saknar betydelse samt att åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövlig.

Kommunikationen kan, enligt det andra undantaget, underlåtas om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygsättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart. En förutsättning är dock att det inte rör sig om prövning av högre instans eller överklagande. I de fall som jag nu ovan beskrivit är behovet inte så stort av att varje enskild individ får en rätt att yttra sig. Antalet ansökningar kan vara stort vilket medför att det inte blir praktiskt att låta alla parter höras innan ett beslut fattas.<sup>143</sup>

De två sista undantagen är följande. Myndigheter behöver inte kommunicera med en part om det kan befaras att om så skulle ske skulle det bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet. Det kan finnas tillfällen när en överraskningseffekt är eftersträvarsvärd i bland annat polisärenden. Det fjärde och sista undantaget från kommunikationsskyldigheten är om avgörandet inte kan uppskjutas. Så kan bli fallet för räddningstjänst när det föreligger fara för liv och hälsa.<sup>144</sup>

Den kommunikationsplikt som framkommer i 17 § FL har samma tillämpningsområde som 16 § och vilket jag ovan redogjort för. Begreppen ”part” och ”myndighetsutövning” skall därför anses ha samma innehåll. Kommunikationsplikten måste ses som ett minimikrav och även då lagstadgandet inte är direkt tillämpligt måste kommunikationsplikten beaktas.<sup>145</sup>

För att kravet på kommunikation skall anses vara uppfyllt gäller två rekvisit. Dels måste en underrättelse om utredningsmaterialet ske och dels måste ett meddelande om rätten att yttra sig ske. Utredningsmaterialet kan bestå av handlingar men kan även bestå av annat material. Det är viktigt att en part

---

<sup>143</sup> Strömberg s 110.

<sup>144</sup> Strömberg s 110 f.

<sup>145</sup> Hellners och Malmqvist s 175.

inte enbart informeras om att ett visst material finns utan även vilket innehåll som materialet har.<sup>146</sup>

Skyldigheten att kommunicera har i princip ingen begränsad räckvidd. Kommunikation skall därför ske oavsett om ett ärende har initierats av myndigheten själv eller en enskild.<sup>147</sup>

Kravet på kommunikation kan uppfyllas genom både muntlig och skriftlig kommunikation. I 17 § FL står att myndigheten själv väljer på vilket sätt en underrättelse skall ske. Om kommunikationen sker skriftligt så skall delgivningslagens regler tillämpas. Vid skriftlig kommunikation skall det även ges tid för den berörda personen att yttra sig och att förklara sig. Om en part väljer att inte yttra sig kan ärendet avgöras.<sup>148</sup>

En myndighet undantas inte från kommunikationsskyldigheten när den får in en stor mängd ärenden eller har en hög arbetsbelastning.<sup>149</sup>

## 4.2 Övrig reglering av rätten till försvar

### 4.2.1 Handlingsoffentligheten

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) framgår att myndigheters handlingar är allmänna handlingar och därför i princip är tillgängliga för envar. Enligt 2 kap. 3 § TF framgår att handlingar som förvaras hos en myndighet, och som enligt 2 kap. 6 och 7 §§ TF anses som inkommen till eller upprättad hos en myndighet, skall anses vara allmänna.<sup>150</sup>

Från huvudregeln om att alla handlingar är offentliga föreskrivs i 2 kap. 2 § TF om inskränkningar i offentligheten med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen. De särskilda intressena är:

- rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
- rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
- myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
- intresset att förebygga eller beivra brott,
- det allmännas ekonomiska intresse,
- skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållande, intresset att bevara djur- eller växtart.

De begränsningar som tillåts i 2 kap. 2 § TF är närmare reglerade i sekretesslagen.

---

<sup>146</sup> Strömberg s 109.

<sup>147</sup> Hellners och Malmqvist s 176.

<sup>148</sup> Strömberg s 109.

<sup>149</sup> Hellners och Malmqvist s 188.

<sup>150</sup> En närmare reglering för detta finns senare i 2 kap TF. Jag väljer att inte behandla handlingsoffentligheten närmare än så här.

## 4.2.2 Förvaltningsprocesslagen

Förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) reglerar förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Till stor del liknar FPL och FL varandra och de två lagarna lästa tillsammans ger en övergripande reglering av verksamheten hos såväl förvaltningsmyndigheter som förvaltningsdomstolarna. Partinsynen har bland annat ett identiskt innehåll i FL 16 § och FPL 43 §. Med part i de båda lagarna menas alltså samma sak.

Kommunikation säkerställs genom dels 10-12 §§ FPL och dels genom 18 § FPL. Enligt 18 § FPL skall en part ha fått kännedom om det material som tillförts målet samt fått tillfälle att yttra sig över det innan målet avgörs. Från denna regel finns undantag i 10 § FPL. Generellt kan sägas att dessa regler liknar de krav som FL framställer. 10-12 §§ FPL behandlar skriftväxling hos förvaltningsdomstol och har betydelse på ett inledande stadium i förfarandet inför domstolen.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Strömberg s 108.

# 5 Jämförelse

## 5.1 Inledande kommentarer

En central fråga i detta examensarbete har varit huruvida den EG-rättsliga principen om rätt till försvar har en motsvarighet i den interna svenska förvaltningen.

En jämförelse kan dock vara svår att göra. Principen om rätt till försvar har inte alltid samma innehåll i EG-rätten, utformningen av principen är olika beroende på vilken typ av förfarande som föreligger. Det är inte säkert att ett visst innehåll av principen som har utvecklats inom konkurrensrätten har samma giltighet i ett ärende som rör statsstöd.

I EG-rätten omfattar rätten till försvar även kravet på en rättvis rättegång. Kravet på en rättvis rättegång finns självfallet även i svensk rätt men behandlas inte som förvaltningsrätt utan som processrätt och ligger därför utanför den jämförelse som görs i detta examensarbete.

Den svenska regleringen är klar i de lagar som styr offentliga myndigheters förfaranden. Att ett visst förfarande är lagfäst innebär dock inte att det inte finns problem i tillämpningen. I den svenska rätten finns dock ett ”skyddsnät” av andra offentliga organ, bland annat JO och JK, som kan ta ställning till hur ett förfarande har skötts. Självklart finns även möjligheten att överklaga ett beslut som gått någon emot.

Den skillnad som kanske främst finns mellan EG-rätten och den svenska förvaltningsrätten är att den svenska förvaltningsrätten är kodifierad medan gemenskapens princip om rätten till försvar ännu inte har fått någon fast form i en kodifikation. Förvaltningslagens krav på myndigheter måste också läsas tillsammans med andra lagar och andra rättsområden för att kunna motsvara EG-rättens innehåll i rätten till försvar.

Ett problem vid jämförelsen mellan den svenska rätten och EG-rätten är att de olika förfarandena börjar olika. EG-rätten utgår från exempelvis konkurrensreglerna och från denna utgångspunkt undersöker rätten till försvar. I svensk rätt börjar man med principen och jämför därefter med förfarandet. Det finns alltså en skillnad i inställningen till hur ett problem som rör rättssäkerhet i ett visst förfarande skall lösas.

En annan skillnad som finns är även synsättet på vilket man tar sig an problem. I den svenska förvaltningen läggs mer tyngd på myndigheterna. Det sätt på vilken myndigheten behandlar ett ärende är det intressanta. I EU löses problem som uppkommer i ett förfarande däremot i domstol som vilket mål som helst. Det finns inte samma uppdelning på förvaltningsmål och allmänna mål som det finns i Sverige.

## **5.2 Jämförelse av EG-rätt och svensk rätt**

### **5.2.1 I vilka typer av förfaranden kan principen om rätt till försvar tillämpas?**

Inom EG-rätten skall rätten till försvar respekteras i alla förfaranden som inletts mot en person och där förfarandet kan leda fram till en rättsakt som går personen emot. Den berörda personen skall ges tillfälle att tillkännage sin ståndpunkt angående de omständigheter som kommissionen har lagt denna till last när den motiverade sitt beslut. Ett problem är att innehållet i rätten till försvar är olika beroende på vilket förfarande som är aktuellt.

I den svenska förvaltningsrätten, vad avser rätten till försvar, eller partens rätt att ta del av uppgifter, gäller att om det rör sig om någon som berörs av beslutet samt att beslutet innefattar myndighetsutövning skall rätten till försvar respekteras.

Inställningen till hur EG-rätten och den svenska förvaltningsrätten valt att reglera rätten till försvar är alltså mycket olika. Trots denna skillnad är innehållet i synsätten snarlika. Ett exempel på likheten är att det i EG-rätten poängteras att principen skall tillämpas av administrationen och i den svenska rätten framgår det att principen skall användas vid myndighetsutövning.

### **5.2.2 Lagstiftning eller inte?**

Rätten till försvar är inom EG-rätten ibland grundad på författningar. Rätten till försvar är däremot inte reglerat i något av fördragen. Trots detta skall principen enligt EG-domstolen tillämpas även om det inte föreskrivs. Fram till idag har rätten till försvar utarbetas av domstolen. Problem uppkommer eftersom innehållet i principen är oklar, det enda säkra man kan säga är att i just det fall där domstolen dömt skall rätten till försvar tillämpas på det sätt som domstolen beslutade om.

Den svenska rätten till försvar regleras främst i FL. Trots att principen är reglerad i lag finns det behov av att förtydliga FL. Detta kan ske bland annat genom domar från förvaltningsdomstol eller uttalanden från JO eller JK.

Även om rätten till försvar fått en fast form, som i den svenska förvaltningsrätten, krävs det fortfarande en tolkande instans. Lagtext kan aldrig reglera alla de olika aspekter som kan finnas i en princip. Att EG-rätten ger principen om rätt till försvar en fast form medför många fördelar för rättssäkerheten eftersom detta minskar de otydligheter som finns.



### **5.2.3 Vilka förutsättningar måste föreligga för att principen skall kunna tillämpas?**

Inom EG-rätten krävs det i princip att ett förfarande har inletts. I vissa fall krävs inte heller detta men då måste andra omständigheter föreligga.

I svensk förvaltningsrätt krävs att personen som vill få insyn eller ge sin åsikt till känna är sökande, klagande eller annan part. Det krävs vidare att det rör sig om myndighetsutövning mot enskild. Innan en myndighet avgör ett ärende måste sökande, klagande eller annan part underrättas om uppgifter som tillförts ärendet samt att få möjligheten att yttra sig över uppgifterna.

Skillnaden mellan EG-rätten och svensk nationell rätt är intressanta. EG-rätten fokuserar på vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att principen skall kunna tillämpas, exempelvis när ett förfarande inletts, och varje fall behandlas av EG-domstolen. Den svenska rättens fokus är istället på andra kriterier och är mer reglerad och varje fall behandlas av en speciell förvaltningsdomstol.

### **5.2.4 Hur används principen?**

I svensk rätt är rätten till försvar reglerad. Alla som berörs kan därför enkelt ta del av innehållet i principen. Om någon klagar till domstol eller den behandlande myndigheten på hur ett ärende har skötts kan personen också hänvisa till den lagstiftning som finns på området.

Inom EG-rätten skall principen användas i alla förfaranden. Men problem uppkommer när principen inte är lagfäst. Den som klagar på ett förfarande kan inte hänvisa till en kodifierad text utan måste inför EG-domstolen hävda att principen blivit kränkt. Hur domstolen väljer att besluta i ett fall där rätten till försvar behandlas bland andra frågor är inte alltid enkelt att förutse. Domstolen gör en bedömning av fallet i sin helhet och rätten till försvar blir inte annorlunda behandlad än de andra frågorna som behandlas av domstolen.

De sätt som principen används på skiljer sig åt. I svensk rätt är det enklare än i EG-rätten att anknyta till principen eftersom den är kodifierad. En fördel med en kodifierad rätt till försvar är att principen troligtvis åberopas i de fall där en kränkning har ägt rum och inte i fall där principen används utanför dess tillämpningsområde.

### **5.2.5 Begränsningar av principen – sekretess/tystnadsplikt**

När rätten till försvar begränsas i svensk rätt är begränsningen upptagen i den lagtext där rätten till försvar regleras. Sekretess finns där riksdagen valt att bestämma om sådan; handlingen är offentlig om ingen sekretess finns. Beslut får inte, eller helst inte, grunda sig på hemliga handlingar.

I EG-rätten förekommer generellt mer sekretess inom administrationen. Huvudregeln är dock att en part skall ha rätt att ta del av underlaget för ett beslut. Det förekommer dock flera svåra gränsdragningar mellan rätten till försvar och tystnadsplikten.

Administrationen inom EU är omfattande och mer sedd som en helhet än vad den svenska administrationen är eftersom den svenska administrationen är uppdelad på fristående myndigheter. För att handlingar skall kunna vidarebefordras mellan svenska myndigheter krävs att vissa lagfästa förutsättningar uppfylls. EU begär ibland uppgifter från företag och då kan det uppkomma misstanke att dessa krävda dokument kan utgöra underlag i ett helt annat förfarande. Affärshemligheter måste därför skyddas på ett tydligt sätt. Inom EG-rätten måste därför två ibland motstridiga principer skyddas, rätten till försvar och tystnadsplikten.

### **5.2.6 Vad händer om man bryter mot principen?**

Enligt EG-rätten kan en person överklaga ett beslut från kommissionen till EG-domstolen. I överklagandet kan personen ange att rätten till försvar har kränkts. Domstolen tar i så fall ställning till huruvida rätten till försvar kränkts eller inte. Om en kränkning ägt rum ogiltigförklaras kommissionens beslut.

I svensk rätt kan en person överklaga ett förvaltningsbeslut. Av förvaltningsbeslutet skall det framgå hur detta skall ske. Den beslutande myndigheten får en möjlighet att ändra beslutet om det innehåller något uppenbart fel innan myndigheten skickar vidare överklagandet till rätt instans.

Både den svenska rätten och EG-rätten har som sista möjlighet att ogiltigförklara ett beslut. I svensk rätt finns dock en möjlighet att rätta till ett uppenbart fel.

### **5.2.7 Hur passar rätten till försvar in i ett system med andra rättsprinciper?**

De allmänna rättsprinciperna inom EG-rätten är flera och det är oklart hur många som finns eftersom inga är kodifierade. Många av principerna liknar varandra och hör nära varandra i samma rättsområde. Rätten till försvar blir lättare att beskriva om man belyser andra och angränsande principer eftersom det då är lättare att hitta kärnan i innehållet i rätten till försvar.

I svensk förvaltningsrätt är inte principen ”rätten till försvar” det viktigaste. Målsättningen förefaller nog snarare vara att åstadkomma en effektiv förvaltning, där varje ärende behandlas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt.

Både i den svenska och i den europeiska rätten är principen kanske inte det viktigaste. Ledstjärnan är snarare att uppfylla rättssäkerhetens krav samt att få en effektiv och väl fungerande förvaltning.

## 6 Avslutning med egna kommentarer

Rätten till försvar är en princip som under en längre tid har vuxit fram i EG-rätten. Det första rättsfall som jag har tagit upp i detta examensarbete är från 1963.<sup>152</sup> Hur rättsläget i framtiden kommer att se ut är osäkert eftersom det är svårt att veta hur domstolen kommer att döma eller om EU-stadgan om mänskliga rättigheter kommer att antas. En sak är dock säkert, principen om rätten till försvar har utvecklats och kommer inte att försvinna.

Den skillnad som finns i rätten till försvar i den svenska rätten och EG-rätten påverkar svenska myndigheter. Svenska myndigheter kan inte enbart lita på den svenska FL när den behandlar ärenden där EG-rätt är en del. En intressant fråga som uppkommer är hur de svenska myndigheterna behandlar EG-rätt i det dagliga arbetet. Denna fråga har jag inte behandlat i detta examensarbete men den skulle vara mycket intressant att få svar på. Det skulle också vara intressant att få svar på om några andra ändringar har skett i handläggningen hos svenska myndigheter sedan Sverige blev medlem i EU 1995.

Inom EG-rätten har den konstiga situationen uppkommit att innehållet i principen om rätt till försvar är olika beroende på vilket slags förfarande som är aktuellt. För att administrationen inom EU skall kunna vara rättssäker krävs att det finns tydliga regler för hur administrationen skall agera och handlägga ett ärende. Det finns alltså ett behov av att kodifiera rätten till försvar. Genom en kodifikation skulle innehållet i principen även kunna få samma innebörd oberoende på vilket förfarande som är aktuellt.

Ett annat starkt skäl till varför en kodifikation skulle vara nödvändig är att det är svårt att veta hur den utveckling som nu sker inom EU påverkar de allmänna rättsprinciperna. Under våren 2004 utvidgades EU till att omfatta 25 medlemmar. Nya rättskulturer med en helt annan rättstradition har blivit en del av EU. Om en utveckling skall ske av de allmänna rättsprinciperna kan man i så fall hitta en minsta gemensamma nämnare hos 25 medlemsstater med olika rättskulturer?

Om en utvidgning även sker av de områden som skall omfattas av EG, till att exempelvis även omfatta socialförsäkringar, ökar än mer behovet av en gemensam kodifikation som beskriver hur administrationen inom EU skall handha ärenden.

---

<sup>152</sup> Se not 5.

# Litteraturförteckning

## Litteratur

- Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders Europarättens grunder, Nordstedts Juridik AB, Stockholm, 1999.
- Bernitz, Ulf & Nergelius, Joakim, ed General Principles of European Community Law, Kluwer, Haag, 2000.
- Craig, Paul & de Búrca, Gráinne EU Law – Text, Cases, and Materials, Second edition, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo Förvaltningslagen – med kommentarer, Norstedts Juridik AB, 2003.
- Melin, Mats & Schäder, Göran EU:s konstitution – Maktfördelning mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna, 5:e upplagan, Nordstedts Juridik AB, 2001.
- Strömberg, Håkan Allmän förvaltningsrätt, 22:a upplagan, Liber AB, 2003.
- Tridimas, Takis The General Principles of EC Law, Oxford University Press, New York, 1999.
- Usher, John A. General Principles of EC Law, Addison Wesley Longman Limited, Harlow, 1998.
- Vogel, Hans-Heinrich Förvaltningslagen, EG:s förvaltningsrätt och EG:s “allmänna rättsprinciper”, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 1995, s 249-258.

## Offentligt tryck

- Rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster.
- Council Regulation (EEC) No. 1430/79 on the repayment or remission of import or export duties (OJ 1979 L 175/1) as amended by Council Regulation (EEC) No. 3069/86 (OJ 1986 L 286/1).
- Council Regulation (EEC) No. 2950/83 of 17 oktober 1983 on the implementation of Decision 83/516/EEC on the tasks of the European Social Fund.
- Meddelande från kommissionen om interna förfaranderegler för behandling av förfrågningar om tillgång till handlingar enligt artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget, av artiklarna 65 och 66 i Parisfördraget och av rådets förordning (EEG) nr 4064/89 (97/C 23/03).
- Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.

# Rättsfallsförteckning

## **EG-domstolen och Förstainstansrätten**

- 32/62 Alvis v. Council [1963] ECR 49.
- 6/64 Costa mot ENEL, REG 1964, s 585; svensk specialutgåva, volym 1.
- 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide, REG 1970, s 1125; svensk specialutgåva, volym 1.
- 17/74 Transocean Marine Paint Association v. Commission [1974] ECR 1063.
- 85/76 Hoffmann-La Roche mot kommissionen [1979] ECR 461.
- 155/79 AM & S v. Commission [1982] ECR 1575.
- 100-103/80 Musique Diffusion Française m.fl. mot kommissionen [1983] ECR 1825.
- 322/81 Michelin v. Commission [1983] ECR 3461.
- C-264/82 Timex mot rådet och kommissionen [1985] ECR 849.
- 185/83 University of Gronigen v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen [1984] ECR 3623.
- 53/85 AKZO Chemie mot kommissionen [1986] ECR 4487, mfl.
- 203/85 Nicolet Instrument v. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen [1986] ECR 2049.
- C-233/85 Bonino v. Commission [1987] ECR 739.
- C-142/87 Belgium v. Commission [1990] ECR I-959.
- 303/87 Universität Stuttgart v. Hauptzollamt Stuttgart-Ost [1989] ECR 715.
- 374/87 Orkem v. Commission [1989] ECR 3283.
- 46/87 och 227/88 Hoechst AG mot kommissionen [1989] ECR 2859.
- T-30/89 Hilti v. Commission [1990] ECR II-163.
- C-29/90 Technische Universität München mot Hauptzollamt München-Mitte [1991] ECR I-5469.
- T-30/91 Solvay mot kommissionen, REG 1995 II-1775.
- C-51/92 P, Hercules Chemicals NV v. Commission, judgement of 8 July 1999.
- C-60/92 Otto v. Postbank NV [1993] ECR I-5683.
- C-135/92 Fiskano v. Commission [1994] ECR I-2885.
- C-48 och C-66/90 Nederländerna och andra mot kommission [1992] ECR I-565.
- C-310/93 BPB Industries and British Gypsum v. Commission [1995] ECR I-865.
- T-450/93 Lisrestal v. Commission [1994] ECR II-1177.
- T-109/94 Windpark Groothusen mot kommissionen, REG 1995, s. II-3007; confirmed on appeal C-48/96P.
- T-260/94 Air Inter AS mot kommissionen [1994] ECR II-997.
- T-346/94 France-aviation mot kommissionen, REG 1995, s. II-02841.
- C-32/95 P Commission v. Lisrestal and Others [1996] ECR I-5373.
- C-185/95 P Baustahlgewebe mot kommissionen, REG 1998, s. I-8417.