

7 Beredning

7.1 Jäv

Objektivitet

Med jäv avses en omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till opartiskhet hos den som ska handlägga ett ärende. Jävsreglerna, som hör till de mest centrala reglerna i förvaltningslagen, har kommit till för att garantera ett objektivt och opartiskt handlande från förvaltningsmyndigheternas sida. I 1 kap. 9 § RF finns samma objektivitetsprincip uttryckt på följande sätt: ”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.”

Det förhållandet att jäv föreligger behöver inte nödvändigtvis betyda att någon är partisk. Det betyder bara att det finns en omständighet som kan utgöra en risk för partiskhet.

Gäller alla som handlägger ett ärende

Jävsreglerna gäller för alla som deltar i handläggningen av ett ärende. Det innebär att inte bara den beslutande utan även den som bereder och föredrar ett ärende kan vara jävig. Däremot berörs exempelvis registratorn eller den som skriver ut ett beslut normalt sett inte av jävsreglerna.

Jävsgrunder

Jävsgrunderna delas enligt 11 § första stycket FL in i fem grupper, nämligen

- sakägar-, intresse- och släktskapsjäv (punkt 1)
- ställföreträdarjäv (punkt 2)
- tvåinstansjäv (punkt 3)
- ombuds- och biträdesjäv (punkt 4)
- ”generalklausul” (punkt 5).

Härutöver kan det s.k. delikatess- eller grannlagenhetsjävet nämnas, vilket kan beskrivas som en inte lagreglerad form av jäv på subjektiva grunder.

Sakägarjäv – rättsligt intresse	<p>Den som ska handlägga ett ärende drabbas av sakägarjäv om ”saken angår honom själv”. Sakägarjäv drabbar alltså den som har ett rättsligt intresse i saken inte endast som part utan även om han tillhör den krets som får överklaga ett beslut, t.ex. ägare av en grannfastighet i ett bygglovsärende.</p> <p>Det förhållandet att ett ärende angår någon som samhällsmedlem i allmänhet eller som medlem av en viss grupp i samhället grundar inte i och för sig sakägarjäv. Inte heller den omständigheten att en person sitter i ett organ som representant för ett visst intresse medför att personen enbart på grund av denna sin ställning ska anses jävig vid handläggningen av ett ärende som rör detta intresse.</p>
Intressejäv – faktiskt intresse	<p>Intressejäv – som föreligger om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den som ska handlägga ett ärende – avser befattningshavarens faktiska intresse i saken. Ett exempel på detta jäv är att handläggaren är aktieägare i ett bolag som uppträder som part i ett ärende. Vid bedömningen av om jäv föreligger i detta fall är storleken av aktieinnehavet och ärendets betydelse för bolaget av stor vikt.</p>
Släktskapsjäv	<p>Släktskapsjäv föreligger dels vid vissa uppräknade släktskapsförhållanden – ”make, förälder, barn eller syskon”, dels vid andra närstående relationer. I det sistnämnda fallet kan det exempelvis röra sig om svägerlag eller samboförhållanden.</p>
Ställföreträdarjäv	<p>Den som ska handlägga ett ärende är vidare jävig ”om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång”.</p> <p>Ställföreträdarjävet har betydelse framförallt när den som handlägger ett ärende också företräder en juridisk person som direkt berörs av ärendet. En styrelsemedlem exempelvis är dock inte enbart på grund av styrelseuppdraget jävig. Man måste vid bedömningen av om jäv föreligger ta hänsyn till bl.a. behörigheten att företräda den juridiska personen – firmateckningsrätt – och det intresse ärendet har för den som handlägger ärendet.</p> <p>Ställföreträdarjäv kan bli aktuellt även i det fallet att någon företräder en fysisk person, exempelvis såsom förmyndare eller god man.</p>
Tvåinstansjäv	<p>Tvåinstansjäv föreligger när en handläggare i en högre instans deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende redan i en lägre instans och ärendet har förts till den högre instansen genom överklagande, underställning eller på grund av tillsyn</p>

över den lägre instansen. Begränsningen till den som deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende innebär att den som enbart deltagit i ett ärendes beredning inte träffas av tvåinstansjävet.

**Ombuds- och
biträdesjäv**

Om den som ska handlägga ett ärende fört talan som ombud föreligger ombudsjäv. Biträdesjäv föreligger om handläggaren ”mot ersättning biträtt någon i saken”. Inte minst den service-skyldighet som förvaltningslagen ger uttryck för kan aktualisera frågan om jäv för biträde. En tjänsteman som t.ex. hjälper en sökande att skriva en ansökan, och som därmed varit biträde ”i saken”, anses inte utan vidare jävig vid en senare handläggning av det ärendet. Gränsen mellan den service som alla tjänstemän ska ge och sådant biträde som kan utgöra grund för jäv går nämligen enligt lagtexten vid om biträdandet skett ”mot ersättning” eller inte. Har ersättning utgått föreligger således jäv. Beträffande vad som avses med ombud och biträde hänvisas till avsnitt 5.2.

”Generalklausul”

Den s.k. generalklausulen innebär att den som ska handlägga ett ärende är jävig ”om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet”. Avsikten är att denna ”generalklausul” ska fänga upp alla de situationer då jäv kan uppstå och som inte har behandlats i det föregående. Fråga kan t.ex. vara om sådana fall ”då någon är uppenbar vän eller ovän med eller är ekonomiskt beroende av part eller intressent eller direkt lyder under honom, liksom fall då den handläggande är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning” (prop. 1971:30 Del 2, s. 343).

Saknar betydelse

Behovet av garantier för opartiskhet är inte lika stort i alla de ärenden där jävsbestämmelserna blir tillämpliga. I 11 § andra stycket FL stadgas därför att man ska bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. I förarbetena till förvaltningslagen har inte närmare angetts vilka situationer som avses med stadgandet. Av formuleringen ”uppenbarligen saknar betydelse” framgår emellertid att jäv i alla tveksamma fall bör beaktas.

Verkan av jäv

Den som är jävig får enligt 12 § första stycket FL inte handlägga ärendet. Detta innebär enligt prop. 1971:30 Del 2, s. 357, främst att den som är jävig inte får ta befattning med ärendets beredande eller avgörande. Om flera ska delta i ärendets avgörande och en av dem visar sig vara jävig bör han

lämna lokalen. Åtgärder som inte utan ”olägligt uppskov” kan vidtas av annan får emellertid vidtas av den jävige. Med uttrycket ”vidta åtgärder” avses enligt propositionen (s. 357) alla till ett ärendes handläggning hörande åtgärder, således även avgörandet av ärendet.

Ett beslut i ett ärende som handlagts av någon som är jävig är inte utan vidare ogiltigt (se RÅ 1969 ref. 7). Avgörande för bedömningen är sakförhållandena i det enskilda ärendet.

Självmant ge till känna

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom ska enligt 12 § andra stycket FL självmant ge det till känna. Den som handlägger ett ärende ska således vara uppmärksam på om det föreligger någon omständighet som kan grunda jäv mot honom.

Beslut i jävsfråga

Myndigheten ska enligt 12 § tredje stycket FL snarast besluta i jävsfrågan om det uppkommit fråga om jäv mot någon och annan inte har trätt i hans ställe. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan ”endast om myndigheten inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov”. Om fråga om jäv uppkommer vid ett sammanträde i ett beslutande organ ska den som jävet gäller lämna lokalen då beslutet i jävsfrågan ska fattas.

Ett beslut i en jävsfråga får enligt 12 § fjärde stycket FL överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

**Förtroende-
skadliga bisysslor**

I avsnitt 11.1 lämnas en redogörelse för vad som gäller beträffande förtroendskadliga bisysslor o.d.

7.2 Remiss

**Anledning
till remiss**

Inhämtande av yttrande genom remiss kan ha många olika syften. Ofta önskar myndigheten på detta sätt få upplysningar om faktiska förhållanden som är av betydelse för ett ärendes avgörande. Vidare kan myndigheten ha behov av att tillgodogöra sig den speciella sakkunskap eller person- eller ortskännedom som t.ex. en annan myndighet besitter. En ytterligare orsak till remittering kan vara att myndigheten vill kontrollera de uppgifter som har lämnats av en enskild part i ett ärende. Genom att remittera till andra allmänna organ kan en myndighet också åstadkomma samordning mellan olika myndigheters åtgärder.

Beträffande samverkan mellan myndigheter, se avsnitt 3.3.

Inte onödiga remisser	Ur rättssäkerhetssynpunkt är det av största vikt att remissförfarandet fungerar ändamålsenligt och att inte handläggningen fördröjs genom onödiga remisser. För parter och andra som berörs av detta ärende är det visserligen angeläget att detta blir utrett på ett så fullständigt sätt som möjligt (jfr avsnitt 3.2) men de berörda har också ett befogat anspråk på att handläggningen av ett ärende avslutas inom rimlig tid.
Behovet prövas noga	Enligt 13 § första stycket FL ska en myndighet, innan den inhämtar yttrande genom remiss, noga pröva om det föreligger behov av att remittera. Något slentrianmässigt remitterande får således inte förekomma. Vid prövningen av om behov av remiss föreligger måste därför alltid övervägas om inte någon enklare och smidigare metod för att få önskade uppgifter står till buds.
Solfjädersremiss eller kedjeremiss	Myndigheterna åläggs enligt 13 första stycket FL att i första hand använda s.k. solfjädersremiss då yttrande behöver inhämtas från flera. Ett sådant remissförfarande innebär att remitteringen till flera remissinstanser görs samtidigt. Lagstiftaren har emellertid också räknat med att det i vissa fall är mera ändamålsenligt att remissinstanserna hörs efter varandra, s.k. kedjeremiss. Även andra former av remissförfarande kan förekomma.
Skyldighet att besvara en remiss	En myndighet är skyldig att besvara en remiss. Detta följer av samverkansregeln i 6 § FL (se avsnitt 3.3).
Remissens innehåll	Om det inte är obehövligt ska enligt 13 § andra stycket FL i remissen anges i vilka avseenden och inom vilken tid yttrande önskas.
Bevakning av remiss	Det är av stor vikt att myndigheten bevakar remisser. En myndighet bör därför se till att yttrandet kommer in inom föreskriven tid eller, om tid för svar inte har utsatts i remissmissivet, inom skälig tid. Detta följer av kravet i 7 § FL på snabb och enkel handläggning (se avsnitt 3.4).
Alternativ till remiss	Bestämmelserna i 13 § FL har samband med reglerna i 14 § FL (se avsnitt 7.3) om muntlig handläggning. Ofta är det lämpligt att myndigheter samråder per telefon och att en anteckning (se avsnitt 7.4) om samtalet görs i stället för att skicka remiss. Vilken form av samråd som är lämpligast får bedömas med beaktande bl.a. av kravet enligt 7 § FL (se avsnitt 3.4) på snabb och enkel handläggning.

7.3 Muntlig handläggning

**Muntliga
uppgifter**

Förvaltningsförfarandet är normalt skriftligt. Enligt 14 § första stycket FL har part emellertid rätt att lämna uppgifter muntligt i ett ärende. För den enskilde kan det vara enklare att förklara sin sak i telefon eller vid besök än att göra detta skriftligt (jfr avsnitt 3.2). Uppgifter som part lämnat muntligt ska enligt 15 § FL (se avsnitt 7.4) antecknas av myndigheten. Av 14 § FL framgår att det inte föreligger någon ovillkorlig rätt att lämna uppgifter muntligt.

**Arbetets
behöriga gång**

Rättigheten att lämna uppgifter muntligt gäller om det ”kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång” och om ärendet avser myndighetsutövning (se avsnitt 4.3) mot enskild.

Enligt Hellners-Malmqvist, s. 164, bör en myndighet med stöd av begränsningen ”arbetets behöriga gång” kunna hänvisa en part till att lämna uppgifterna skriftligt, om de är så omfattande eller komplicerade att de inte kan lämnas muntligt utan allvarliga störningar i arbetet. Det kan exempelvis vara fråga om vidlyftigt siffermaterial eller invecklade beräkningar eller liknande.

I andra fall

I 14 § andra stycket FL föreskrivs att myndigheten i andra fall bestämmer om handläggningen ska vara muntlig. Bestämmelsen innebär att myndigheten ska se till att handläggningen vid behov blir muntlig även om den enskilde inte har begärt det. Myndigheten ska därvid särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för den enskilde att ha med den att göra. Denna regel, som inte bara gäller myndighetsutövning (se avsnitt 4.3) mot enskilda utan även i andra fall, ska ses i samband med de allmänna kraven i 7 § FL (se avsnitt 3.4) på snabb och enkel handläggning.

**Informella
kontakter**

Med muntlig handläggning menas inte bara formella muntliga förhandlingar utan även informella telefonkontakter och sammanträffanden. I prop. 1985/86:80, s. 65, påpekades att det många gånger kan vara lämpligt att skaffa in kompletterande uppgifter per telefon i stället för att skriva.

Bestämmelsen syftar till att göra det enkelt för enskilda att ha med myndigheter att göra. Även kontakter mellan myndigheter bör emellertid ske på enklaste sätt. Regeln gäller därför också sådana fall.

Beträffande frågan om ett ärende kan inledas muntligt hänvisas till avsnitten 3.4 och 6.3.

7.4 Anteckningsskyldighet

En myndighet är enligt 15 § FL skyldig att anteckna alla uppgifter som den inte har erhållit skriftligt – uppgifter som den har erhållit ”på annat sätt än genom en handling” – och som kan ha betydelse för utgången i ärendet. Stadgandet ska ses som ett komplement till reglerna i 14 § FL (se avsnitt 7.3) om muntlig handläggning. Att de nämnda uppgifterna antecknas är också nödvändigt för att trygga parter rätt att få del av uppgifter enligt 16 och 17 §§ FL (se avsnitt 7.5).

Anteckningsskyldigheten enligt 15 § FL är begränsad till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Detta utesluter givetvis inte att även andra uppgifter än sådana som har hämtats in vid myndighetsutövning kan behöva dokumenteras.

Inte bara från parter

Dokumentationsskyldigheten omfattar inte bara uppgifter från parter utan även uppgifter från t.ex. personer som en enskild refererar till och uppgifter som myndigheten självmant hämtar in från andra myndigheter vid telefonsamtal.

Annan information

Varje myndighet är vidare skyldig att dokumentera information som den får på något annat sätt än genom muntligt eller skriftligt uppgiftslämnande, t.ex. genom att den själv besiktigar en fastighet.

Sammandrag

Av prop. 1985/86:80, s. 66, framgår följande. Något krav på att anteckningarna ska ordagrant återge de inhämtade uppgifterna finns inte. Det räcker med ett sammandrag av uppgifterna. Anteckningarna bör dateras och undertecknas av den tjänsteman som gjort dem (JO har i ärende med diarienummer 1769-2008 framhållit att dokumentation enligt 15 § FL ska ”vara permanent utförd samt daterad och signerad”).

Det kan vara praktiskt att uppgifter som man erhållit vid samtal med den enskilde antecknas direkt och att man går igenom dem med den enskilde innan samtalet avslutas.

Det kan i sammanhanget noteras att JO i ett fall (JO 1998/99:JO1 s. 214) ansåg att en anteckning, som en dåvarande skattemyndighet upprättat med anledning av att muntliga upplysningar hämtats in från en förskola och en försäkringskassa, var bristfällig eftersom den inte var daterad och inte angav vilka personer som lämnat uppgifterna.

Endast vid myndighetsutövning Skyldigheten att anteckna uppgifter gäller endast om ärendet avser myndighetsutövning (se avsnitt 4.3) mot enskilda.

Upptagning för automatiserad behandling En upptagning för automatiserad behandling ska enligt 4 kap. 3 § OSL tillföras handlingarna i ärendet i läsbar form om myndigheten har använt sig av upptagningen vid handläggningen av ärendet och inte särskilda skäl föranleder annat.

Bestämmelsen gäller även andra ärenden än sådana som avser myndighetsutövning mot enskilda och ska enligt 3 § första stycket FL (se avsnitt 3.1) tillämpas framför 15 § FL.

Minnesanteckning eller anteckning enligt 15 § FL Det ska observeras att en anteckning som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning och som inte tillför ärendet någon sakuppgift utgör en minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § första stycket TF. En anteckning enligt 15 § FL (ibland kallad tjänsteanteckning) ska finnas om det är fråga om en sakuppgift som kan ha betydelse för utgången i ärendet.

7.5 Kommunikation

Partsinsyn Part (se avsnitt 5.1) har enligt 16 § FL rätt att ta del av uppgifter som har tillförts ett ärende om det avser myndighetsutövning (se avsnitt 4.3) mot någon enskild. Denna grundläggande rättighet är nödvändig för att part ska kunna bevaka sina intressen i sitt ärende genom att exempelvis bemöta påståenden och komplettera utredningsmaterialet.

Rätten att ta del av det som tillförts ärendet gäller allt material, dvs. såväl allmänna handlingar som övriga handlingar som tillhör ärendets handläggning. Detta innebär att en part har rätt att ta del av t.ex. uppgifter som myndigheten själv antecknat enligt 15 § FL (se avsnitt 7.4).

Tillförts ärendet Det avgörande är, som framgår av lagtexten, om materialet har tillförts ärendet eller inte.

I Hellners-Malmqvist, s. 177, sägs bl.a. följande beträffande vad som ska förstås med att material har tillförts ett ärende: ”När handlingar kommer in till myndigheten från parter eller andra är det uppenbart att materialet tillförs ärendet. Sådana handlingar blir ju i princip att räkna som allmänna handlingar. I dessa fall lär det inte vålla några problem att bestämma partsinsynens gränser ... Mot denna bakgrund blir orden ’det som har tillförts ärendet’ att förstå som om lagtexten getts den något längre formuleringen ’det som myndigheten, en part eller någon annan har tillfört ärendet’. Ordet ’tillförts’ är inte

att fatta bokstavligen på det viset att varje handling som faktiskt finns i akten skall anses tillförd ärendet. En part som hos en myndighet begär att få ta del av akten kan således inte göra anspråk på att allt som förvaras i denna utan vidare skall visas upp. Myndigheten kan finna att t.ex. en arbetspromemoria inte har 'tillförts ärendet' i den mening detta uttryck har i 16 §. I många fall är det med tanke på detta tillrådligt att hålla de handlingar som tillförs ärendet avskilda från annat material. ... Även om det således ytterst ligger i myndighetens hand att avgöra om och när en (icke allmän) handling skall tillföras ett ärende, bör det understrykas att ändamålet med 16 § är att garantera parter en så vidsträckt aktinsyn som möjligt. Uppgifter som är av betydelse för ärendets avgörande skall därför alltid tillföras ärendet. Muntliga upplysningar och myndighetens egna iakttagelser av sådant slag skall antecknas och anteckningarna tillföras ärendet ... Likaså skall föremål som har betydelse för avgörandet tillföras ärendet.”

Pågående ärende

Rätten till partsinsyn torde, enligt prop. 1979/80:2 Del A, s. 335, endast gälla pågående ärende. Detta hindrar emellertid inte att en rätt till partsinsyn enligt praxis har ansetts föreligga i inte ringa omfattning även sedan ett ärende har avslutats (se exempelvis RÅ 1982 Ab 260, RÅ 1989 not. 124, RÅ 1995 ref. 28 och RÅ 2001 ref. 27).

Sekretess och upplysningsplikt

Rätten att ta del av uppgifter begränsas enligt 16 § FL av reglerna i 10 kap. 3 § OSL. En myndighet har således rätt att vägra lämna ut uppgifter till part om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs.

Det ska observeras att huvudregeln i 10 kap. 3 § första stycket OSL är att sekretess inte hindrar part att ta del av handlingarna i ett ärende. När en myndighet vägrar att lämna ut uppgifter till part måste myndigheten på annat sätt upplysa parten om vad materialet innehåller i den mån det behövs för att han ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Om denna upplysningsskyldighet ska fullgöras muntligt eller skriftligt måste avgöras av myndigheten allt efter omständigheterna i det enskilda fallet. Sekretess till skydd för parten hindrar enligt 10 kap. 3 § andra stycket OSL aldrig denne att ta del av beslut i ärendet.

I rättsfallet RÅ 1992 ref. 9 behandlas frågan om på vilket sätt en part – ett bolag – hade rätt att hos dåvarande skattemyndighet ta del av uppgifter i tre förhandsbesked som åberopats vid en taxeringsrevision hos bolaget. I målet anförde Regeringsrätten bl.a. följande: ”För att bolaget skall kunna ta till vara sin rätt är det ... väsentligt att bolaget ges möjlighet att bedöma på vad sätt förutsättningarna i de åberopade förhandsbeskeden överensstämmer med dem som gäller i bolagets fall. Skattemyndigheten har tillhandahållit bolaget två av förhandsbeskeden i aidentifierat skick och vidare vissa uppgifter om dessa och det tredje förhandsbeskedet. De uppgifter som på det sättet tillställts bolaget ger en klar bild av omständigheterna och ställningstagandena i de tre ärendena. Skattemyndigheten får därför anses härigenom ha tillgodosett bolagets behov av upplysning om det sekretessbelagda materialets innehåll.”

Reglerna om partsinsyn eller TF:s regler

I rättsfallet RÅ 2000 not. 197 var omständigheterna de att en dåvarande skattemyndighet, med åberopande av dåvarande 7 kap. 15 § SekrL (nuvarande 22 kap. 1 § OSL), avslog en persons begäran om att få ta del av adressuppgifter rörande hans barn. Personen överklagade skattemyndighetens beslut till kammarrätten och begärde att hos domstolen få ta del av de aktuella handlingarna. Kammarrätten uppfattade framställningen som en begäran om att få ta del av allmänna handlingar och avslog begäran med motiveringen att handlingarna omfattades av sekretess enligt dåvarande 7 kap. 15 § SekrL (nuvarande 22 kap. 1 § OSL). Personen överklagade kammarrättens beslut. Regeringsrätten ansåg att de begärda handlingarna innehöll sakuppgifter som var av betydelse för bedömningen i kammarrättens mål och att de därför måste anses ha tillförts målet. Med anledning därav utgjorde framställningen en begäran från part om att med stöd av 43 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, få ta del av handlingar som tillförts målet och inte en framställning om att med stöd av 2 kap. TF få ta del av allmänna handlingar. Enligt Regeringsrättens uppfattning skulle därför frågan om hinder förelåg att lämna ut handlingarna ha prövats enligt bestämmelserna i dåvarande 14 kap. 5 § SekrL (nuvarande 10 kap. 3 § OSL) och inte enligt dåvarande 7 kap. 15 § samma lag (nuvarande 22 kap. 1 § OSL).

I ärendet 2003/04:JO1 s. 389 behandlade JO en försäkringskassas handläggning av en parts begäran att få ta del av handlingarna i sin akt. JO anförde bl.a. följande: ”Rätten för part att ta del av material i sitt ärende följer ..., såvitt gäller allmänna handlingar som inte skall hållas hemliga, redan av TF:s regler

om allmänna handlingars offentlighet. Reglerna om partsinsyn omfattar emellertid även handlingar som ännu inte nått det stadium i handläggningen då de blir att anse som allmänna handlingar. De omfattar enligt huvudregeln även hemliga handlingar. Dessutom avser de utredningsmaterial av annat slag än handlingar. ... Vilket regelsystem som skall tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort. I det fall någon åberopat sin ställning som part som grund för att få ta del av en handling finns inget krav på att framställningen skall behandlas genast eller någon möjlighet till formliga avslagsbeslut. Däremot skall framställningen handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehandläggning (se 4 och 7 §§ FL). ... Oavsett vilket regelsystem som skall tillämpas skall myndigheten behandla en framställning om att få kopior av handlingar skyndsamt. Enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ärendet är givetvis inte skäl att ansökan skall behandlas med mindre skyndsamhet än om han inte är part.”

Kommunikationsplikt

I 17 § FL regleras myndigheternas s.k. kommunikationsplikt. Tillsammans med bestämmelserna om partsinsyn i 16 § FL utgör stadgandena några av förvaltningslagens viktigaste garantier för den enskildes rättsskydd i förvaltningsärenden.

Huvudregeln i 17 § första stycket FL är att ett ärende inte får avgöras utan att part (se avsnitt 5.1) har underrättats om det utredningsmaterial som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över det. Kravet på kommunikation gäller endast beslut som innebär att ett ärende avgörs. Till dessa beslut räknas även beslut om avvisning och avskrivning (se avsnitt 8.2). En ytterligare förutsättning för att krav på kommunikation ska föreligga är att ärendet avser myndighetsutövning (se avsnitt 4.3) mot någon enskild.

Undantag

Kommunikationsplikten är inte ovillkorlig. I 17 § första stycket FL anges situationer då en myndighet får avgöra ett ärende utan att kommunikation har skett. I punkt 1 nämnda bestämmelse anges att skyldighet att kommunicera inte gäller då åtgärden är uppenbart obehövlig, t.ex. då avgörandet inte ”går parten emot” eller då uppgiften saknar betydelse.

Att uppgifter som part förväntas känna till inte behöver kommuniceras framgår av prop. 1971:30 Del 2, s. 468, där det sägs bl.a. följande: ”Skulle det material som tillförts ett ärende

genom annan än parten själv enbart bestå av uppgifter om sådana faktiska förhållanden som part kan förväntas ha kännedom om, t.ex. upplysningar om partens födelsetid, civilstånd e.d., torde det i allmänhet framstå som uppenbart obehövt att kommunicera uppgifterna med parten.”

Kommunikation behöver enligt 17 § första stycket punkt 2 FL inte heller ske ”om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande”.

Av 17 § första stycket punkt 3 FL framgår att ett ärende får avgöras utan att kommunikering har skett även i den situationen att ”det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet”. Kommunikation erfordras således inte i ärenden där beslutet för att få avsedd effekt måste komma överraskande. Exempelvis kan kommunikering med stöd av denna punkt underlåtas då beslut ska fattas om förbud att lämna landet eller då fråga är om beslut om beslag, ransonering eller inspektion.

Kommunikation kan slutligen, enligt 17 § första stycket punkt 4 FL, underlåtas då avgörandet inte kan uppskjutas, dvs. då det föreligger fara i dröjsmål. Sålunda får kommunikation inte uppehålla ett ärende när ett snabbt avgörande fordras för att t.ex. avvärja ett hot mot liv, hälsa eller egendom.

Underrättelseform

Allt efter förhållandena får underrättelse ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning (se avsnitt 9.1.2) eller på något annat sätt (17 § andra stycket FL). Myndigheterna har alltså möjlighet att välja en enklare och billigare delgivningsform än enligt delgivningslagen. När det gäller att bedöma vilken form som är lämpligast bör myndigheten beakta den allmänna principen om snabb och enkel handläggning i 7 § FL (se avsnitt 3.4).

Hänsyn bör vidare tas till det intresse som kan föreligga av att i det särskilda fallet få klarhet i om parten har nåtts av underrättelsen. Enligt prop. 1985/86:80, s. 67, bör de uttalanden på denna punkt som gjordes i prop. 1971:30 Del 2, s. 703, vara vägledande. I sistnämnda proposition anförde föredraganden bl.a. följande: ”... huvudregeln om myndighets kommunikationsplikt är att fatta så, att det i princip skall krävas att part nåtts av underrättelsen om utredningsmaterialet. ... Regeln innebär emellertid inte något krav på att full bevisning alltid måste föreligga om att underrättelsen verkligen kommit parten

till handa för att ett ärende skall få avgöras. Myndigheten måste i förhållandevis stor utsträckning vara berättigad att utgå från att parten nåtts av försändelse som tillställts honom med posten i vanligt brev. Det ankommer på myndigheten att bedöma i vad mån särskild undersökning skall företas för att med säkerhet kunna konstatera att part nåtts av försändelsen. Det ligger i sakens natur att det härvidlag emellanåt kan framstå som mest praktiskt att redan från början använda sig av någon av de delgivningsmetoder som föreskrivs i delgivningslagen ...”

Som framgår av sistnämnda propositionsuttalande bör myndigheten normalt kunna utgå från att en underrättelse som har tillställts en part i ett vanligt brev och som inte har kommit i retur har nått parten. Har emellertid försändelsen kommit i retur har myndigheten inte uppfyllt kommunikationskravet. I sådana fall måste myndigheten försöka utreda hur parten kan nås med underrättelsen.

Enligt prop. 1985/86:80, s. 67, syftar uttrycket ”på något annat sätt” i 17 § andra stycket FL ”bl.a. på det fallet att myndigheten passar på att, utan att överlämna materialet, visa detta för parten i samband med att denne besöker myndigheten av någon annan anledning”. Det understryks dock att denna form av underrättelse bör användas med försiktighet och att kravet på säkerhet inte får eftersättas.

Sekretess

Enligt 17 § tredje stycket FL gäller myndighetens underrättelseskyldighet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Vid tillämpningen av detta stadgande ska samma bedömningar göras som har behandlats ovan i detta avsnitt beträffande 16 § FL.

Förhållandet mellan 16 och 17 §§ FL

Förhållandet mellan 16 och 17 §§ FL kan beskrivas på följande sätt. 16 § behandlar parts rätt att på begäran få ta del av det som har tillförts ett ärende medan 17 § reglerar myndighets skyldighet att oberoende av begäran underrätta part om nämnda material. Det ska observeras att någon motsvarighet till de ovan behandlade undantagen från kommunikationskyldigheten som finns i 17 § första stycket inte finns i 16 §.

Underlåten kommunikation

Om en myndighet har underlåtit att följa förvaltningslagens regler om kommunikation har beslutet i ärendet inte tillkommit i laga ordning. Vid överklagande av beslutet kan då den högre instansen, beroende på föreliggande omständigheter, komma att upphäva beslutet eller att återförvisa ärendet för ny behandling.

7.6 Vite

Lagregleringen	De allmänna reglerna om vite finns i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). Bestämmelser om vite finns även i speciallagstiftning. Av 1 § andra stycket viteslagen framgår att lagen inte ska tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i andra författningar.
Rätt att förelägga med vite	För att en myndighet ska ha rätt att förelägga med vite krävs enligt 1 § första stycket viteslagen uttryckligt stöd i författningsbestämmelse. Bemyndigande att förena ett föreläggande med vite återfinns inte i viteslagen utan i specialförfattningar.
Tidpunkt	Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, ska det enligt 2 § viteslagen av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas.
Innehållet	Utöver uppgift om vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist den åtgärd som avses i föreläggandet ska vidtas ska föreläggandet innehålla uppgift om <ul style="list-style-type: none">– namnet på den förelagde (adressaten)– vilken åtgärd adressaten ska företa eller förbjuds att företa– hur åtgärden ska fullgöras– vitesbeloppets storlek.
Adressater	Ett vitesföreläggande ska enligt 2 § första stycket viteslagen vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer. För att ett vitesföreläggande ska få riktas till någon måste denne enligt bestämmelsens andra stycke ha faktisk och rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Vid föreläggande mot juridiska personer kan myndigheten välja mellan att rikta föreläggandet mot den juridiska personen som sådan eller mot någon som företräder den juridiska personen, t.ex. styrelseledamot, eller mot såväl den juridiska personen som företrädaren.
Vitesbeloppet	När vite föreläggs ska det enligt 3 § viteslagen fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa föreläggandet. Om vite föreläggs flera personer gemensamt, ska ett särskilt belopp fastställas för var och en av dem. Något s.k. solidariskt vitesansvar får således inte förekomma.

Löpande vite

Ett vite ska normalt fastställas till ett bestämt belopp. Om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna får emellertid enligt 4 § första stycket viteslagen s.k. löpande vite föreläggas. Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om det är fråga om en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna.

En fråga som uppkommer i detta sammanhang är om någon kan föreläggas med löpande vite att komma in med deklARATIONER avseende framtida perioder för vilka sådan skyldighet ännu inte har inträffat. Eftersom förpliktelse att inge deklARATIONER i detta fall ännu inte har uppkommit, och kanske inte heller kommer att uppkomma, är rekvisitet ”underlåter att fullgöra denna”, dvs. den återkommande förpliktelsen, inte uppfyllt. Det får därför anses att det inte är möjligt att förelägga någon vid vite att komma in med deklARATIONER när deklARATIONSTIDPUNKTEN ännu inte har inträffat.

Med stöd av bestämmelsens andra menings första led – ”Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts ...” – bör löpande vite däremot kunna användas på så sätt att ett föreläggande avseende t.ex. en viss mervärdesskatteperiod utformas så att vite utgår för varje tidsfrist om exempelvis två veckor som skattedeklARATION inte kommer in.

Ett exempel på en återkommande förpliktelse där löpande vite enligt bestämmelsens andra menings andra led – ”Vitet bestäms då till ett visst belopp ..., om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna.” – skulle kunna användas är när det i en dom sägs att den förälder som inte är vårdnadshavare har umgängesrätt med sina barn exempelvis varannan helg.

Utdömmande av vite

Frågor om utdömmande av vite prövas enligt 6 § första stycket viteslagen av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet. Behörig länsrätt att pröva frågor om utdömmande av vite är enligt bestämmelsen länsrätten i det län där den ansökande myndigheten är belägen. Detta gäller om inget annat föreskrivs i tillämplig specialförfattning (jfr 1 § andra stycket viteslagen).

I bl.a. följande bestämmelser finns föreskrifter, som således gäller i stället för 6 § viteslagen, om att utdömmande av vite ska prövas av den länsrätt som är behörig att pröva överklagande av beslut enligt den ifrågavarande lagen:

- 18 kap. 28 § fastighetstaxeringslagen
- 7 kap. 2 § taxeringslagen
- 37 § folkbokföringslagen (1991:481)
- 23 kap. 2 § skattebetalningslagen.

Vidare kan nämnas att det i 17 kap. 8 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter föreskrivs att fråga om utdömande av vite ska prövas av den länsrätt som är behörig att pröva överklagande enligt 22 kap. 1 a–1 c §§ skattebetalningslagen.

Ändamålet har förfallit

Enligt 9 § första stycket viteslagen ska vitet inte dömas ut om ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse. En sådan situation kan exempelvis vara att adressaten inte efterkommer ett föreläggande att komma in med en handling men myndigheten från annat håll ändå får tillgång till handlingen eller kopia av den.

Nytt vite

När vite har förelagts får enligt 2 § tredje stycket viteslagen nytt vite mot adressaten i samma sak inte föreläggas förrän det tidigare föreläggandet vunnit laga kraft.

Om beslutet att förelägga med vite inte är överklagbart medför bestämmelsen att det i princip är möjligt att när som helst utfärda ett nytt vitesföreläggande. Beslut om föreläggande med vite är enligt bl.a. följande bestämmelser inte överklagbart:

- 21 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen
- 6 kap. 2 § taxeringslagen
- 39 § folkbokföringslagen
- 22 kap. 2 § skattebetalningslagen
- 19 kap. 3 § lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Delgivning

I 2 § fjärde stycket viteslagen stadgas att ett föreläggande med vite ska delges. Det innebär att delgivning ska ske i enlighet med reglerna i delgivningslagen, se avsnitt 9.1.2.

Dödsfall

Av RÅ 1984 1:7 framgår att ett vite bortfaller om den som har att erlægga vitet avlidit innan beslutet om utdömande av vitet har vunnit laga kraft.