

Fråga om Allmänna reklamationsnämnden vid en omprövning enligt nämndens instruktion har möjlighet att ändra ett tidigare avgörande till nackdel för den som begärt omprövning; även fråga om nämndens skyldighet att låta översätta ingivna handlingar till svenska

Anmälan

I en skrivelse anmälde AA Allmänna reklamationsnämnden (ARN) och klagade på nämndens handläggning av ett ärende rörande köp av fotoutrustning. Han var missnöjd med bl.a. att ARN inte accepterat att han skrev på norska, att denna fråga inte behandlats av nämnden i plenum, att ARN:s service varit dålig samt att ARN i sitt beslut inte hänvisat till vilket lagrum nämnden grundat sitt beslut på. I anmälan jämte därtill fogade handlingar redogjordes närmare för vad som förekommit.

Utredning

Nämndens akter i ärende nr 1999-7060 och ärende nr 2000-3808 lånades in och granskades.

I en promemoria som upprättades hos JO anfördes följande.

AA vände sig till Allmänna reklamationsnämnden (ARN) i en tvist rörande köp av kamerautrustning och yrkade i första hand hävning av köpet, skadestånd samt ränta på köpeskillingen. I andra hand yrkades prisavdrag och skadestånd. I anmälan, som var skriven på norska, yrkades också att ARN skulle bekosta en översättning av anmälan till svenska. ARN upplyste anmälaren om att förvaltnings språket i Sverige är svenska, att ARN saknar resurser att översätta skrivelser på främmande språk samt att anmälan kommer att handläggas i befintligt skick. Anmälan översändes till motparten, som bestred AA:s yrkanden.

Den 8 maj 2000 beslutade ARN bl.a. att rekommendera motparten att leverera fyra nya filter i enlighet med AA:s ursprungliga beställning.

AA begärde, i en skrivelse på norska, omprövning av ARN:s beslut. Skrivelsen översändes för yttrande till motparten, som inte hade något att tillägga i ärendet. Den 16 november 2000 beslutade ARN att undanröja det tidigare beslutet och ta upp tvisten till fortsatt handläggning, då det förelåg förutsättningar för bifall till AA:s begäran om omprövning.

Den 30 november 2000 inkom en skrivelse från motparten där han uppgav att han, för att kunna bemöta ärendet, måste få det översatt till svenska. ARN förelade AA att – vid äventyr av att ärendet annars skulle komma att avvisas – inkomma med en svensk översättning av handlingarna i ärendet. AA följde inte föreläggandet, och den 12 mars 2001 beslutade nämnden att avvisa ärendet.

Från Allmänna reklamationsnämnden bör inhämtas yttrande över ärendets handläggning. Yttrandet bör särskilt avse det förhållandet att AA:s ärende efter begäran av honom om omprövning har avvisats trots att anmälan tidigare delvis har bifallits.

Anmälan remitterades därefter till Allmänna reklamationsnämnden för yttrande. I sitt remissvar anförde nämnden följande.

Översättning

Allmänt

De föreskrifter om tolkhjälp som finns i förvaltningslagen (1986:223) och som bland annat har sin grund i den nordiska språkkonventionen (SÖ1982:93) innebär inte ett absolut krav för myndigheten att tillhandahålla sådan hjälp. I den nordiska språkkonventionen sägs att i mål och ärenden skall myndigheter såvitt möjligt sörja för att medborgare i fördragsslutande stat får behövlig tolk- och översättningshjälp. Regeln i förvaltningslagen är utformad som en s.k. bör-regel. I förarbetena till förvaltningslagen (1985/86:80 s. 27) sägs att kostnaden för samhällets tolkservice skall stå i rimlig proportion till den betydelse ärendet har för den enskilde.

Nämndens beslut är rekommendationer till parterna om hur en tvist bör lösas. Nämnden har enligt sin instruktion (SFS 1988:1538) en förhållandevis långtgående möjlighet att avvisa ärenden som av olika skäl inte lämpar sig för nämndens summariska och skriftliga förfarande. Det står också alltid parterna fritt att gå till domstol även om nämnden tagit ställning i en tvist. Det kan därför ifrågasättas om ett ärende vid nämnden har sådan betydelse för den enskilde att dennes behov väger tyngre än de kostnader nämnden skulle få för tolkhjälp.

Nämndens praxis

Nämnden tillämpar som huvudregel att handlingar som ges in till nämnden skall vara avfattade på svenska språket. Med hänsyn till nämndens otillräckliga resurser kan nämnden inte på egen bekostnad ombesörja översättningar av ingivna handlingar.

Nämnden gör dock i vissa fall undantag från huvudregeln att ingivna handlingar skall vara avfattade på svenska. Det gäller sådana fall där anmälan görs på ett sådant språk som motparten kan förväntas förstå och som nämnden kan förstå. Det gäller i allmänhet för de nordiska språken danska och norska.

Om motparten invänder att han inte förstår vad anmälaren anför ger nämnden regelmässigt anmälaren en möjlighet att översätta sin anmälan och andra åberopade handlingar till svenska. Om någon översättning inte sker anser sig nämnden inte kunna handlägga ärendet och avvisar det.

Handläggningen av ärende 2000-3803

När det gäller handläggningen av ärendet 2000-3803 kan konstateras att AA:s motpart inledningsvis inte riktade någon invändning mot att dennes begäran om omprövning av det tidigare avgörandet i ärende 1999-7060 hade formulerats på norska. Någon sådan invändning gjordes inte heller i det sistnämnda ärendet.

Invändningen gjordes först sedan nämnden medgivit omprövning och avsåg att företa en ny prövning av tvisten i sak. Motparten anförde därvid följande: "När jag vid närmare eftertanke och när jag mer ingående tittar på AA:s begäran om omprövning förstår jag att, om jag rätt skall kunna bemöta ärendet måste få det översatt till svenska."

Nämnden har inte ansett sig ha anledning att ifrågasätta uppgiften att motparten först i detta sena skede kommit till insikt om sitt behov av att få anmälarens skrivelser översatta till svenska för att rätt kunna argumentera för sin sak. Nämnden har inte några möjligheter att kontrollera om en språkinvändning grundar sig i ett reellt

behov eller inte. Nämnden kan genom sin egen personal hjälpa motparten, om det inte är fråga om ett mer omfattande material.

I det skede som handläggningen befann sig i då språkinvändningen framfördes skulle tvisten i sin helhet prövas på nytt. I tvisteärendet hade AA givit in en anmälan på 16 sidor avfattad på norska, innehållande en utförlig redogörelse för saken liksom en utförlig argumentation i saken. Det kan inte begäras av en motpart att denne för att säkerställa sin egen möjlighet att ta till vara sin rätt skall behöva anlita översättningshjälp. Den omständigheten att han inte tidigare har gjort någon språkinvändning kan enligt nämndens mening inte föranleda att han skulle vara betagen sin rätt att senare göra en sådan invändning, där det inte är uppenbart att det är fråga om en okynnesinvändning. Nämnden har inte funnit att detta skulle vara fallet beträffande den nu aktuella invändningen.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik.

I en tjänsteanteckning efter telefonsamtal med nämndens ordförande antecknades följande.

När det gäller frågan om nämnden vid omprövning har möjlighet att ändra ett beslut till nackdel för den som begärt omprövningen kan anföras följande. Det finns inget i Allmänna reklamationsnämndens instruktion som hindrar nämnden från att göra detta. Däremot talar allmänna rättegångsprinciper, t.ex. förbudet mot s.k. reformatio in pejus, emot ett sådant förfarande. Nämnden borde därför inte ha omprövat sitt beslut i AA:s ärende på sätt som skedde. För att undvika liknande situationer tillämpas numera en ordning som innebär att nämnden, om den finner att det finns förutsättningar för att ompröva ett beslut, utreder tvisten i sin helhet för att meddela beslut om omprövning först i samband med att tvisten avgörs i sak.

I beslut den 16 januari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheterna i sin verksamhet följer lagar och andra författningar. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstagande i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Detta gäller i särskilt hög grad Allmänna reklamationsnämndens avgöranden, som endast innehåller rekommendationer till lösningar av tvisten och således inte medför några rättsverkningar för vare sig den ”vinnande” eller ”tappande” parten. Avsaknaden av rättsverkningar innebär bl.a. att nämndens handläggning och prövning inte anses innebära myndighetsutövning. Om parterna inte accepterar nämndens rekommendation kan tvisten lösas genom att talan väcks i allmän domstol.

De regler som styr Allmänna reklamationsnämndens verksamhet finns främst i förordningen (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden samt i förvaltningslagen (1986:223). I den senare är det, i enlighet med vad som nyss har sagts, endast de bestämmelser som inte är begränsade till att gälla för ärenden som rör myndighetsutövning som är tillämpliga på nämndens verksamhet. De närmare formerna för nämndens verksamhet som de har kommit att utbildas i praxis grundar sig dock till stora delar på rättegångsbalkens bestämmelser om handläggning av tvistemål. De kanske främsta anledningarna till att det inte befunnits nödvändigt att närmare reglera verksamheten är att nämndens beslut inte

är verkställbara utan endast rekommendationer samt att nämnden i viss omfattning kan ompröva sina beslut (SOU 1978:40 s. 170 f.).

Det är främst två frågor som AA:s anmälan till JO aktualiserar; dels nämndens skyldigheter när det gäller att ombesörja översättning av ingivna handlingar, dels det förhållandet att AA:s ärende efter begäran av honom om omprövning har avvisats trots att anmälan tidigare delvis bifallits.

Svensk lagstiftning bygger på den underförstådda förutsättningen att svenska språket skall användas av myndigheterna. Handlingar på norska eller danska språket bör dock i regel godtas av myndigheterna. När det gäller en myndighets skyldighet att låta översätta handlingar föreskrivs i 8 § förvaltningslagen att en myndighet vid behov bör anlita tolk när den har att göra med någon som inte behärskar svenska. Det är myndigheten själv som i det enskilda fallet gör en bedömning av huruvida det finns något behov av tolkning. Hänsyn skall därvid tas till ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som översättningen avser och kostnaden för översättningen sedd i förhållande till ärendets vikt för den som lämnat in materialet (Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen, femte uppl., 1999, s. 87).

Allmänna reklamationsnämnden har i sitt remissvar närmare redogjort för sina rutiner vad avser handlingar som är avfattade på andra språk än svenska. Jag har i denna del inte något att erinra mot att nämnden som huvudregel inte anser sig ha möjlighet att ombesörja översättningar av ingivna handlingar. Det kan däremot ifrågasättas om det inte i vissa situationer – t.ex. som i den nu aktuella där motparten gjorde en språkinvändning först efter det att nämnden beslutat att ompröva ärendet – vore skäligt att bistå anmälaren med tolkhjälp. Då denna typ av situationer kan antas vara relativt ovanliga torde kostnaderna för en sådan ordning vara begränsade. Vid bedömningen av ärendets vikt för den enskilde går det dock inte att bortse från att nämndens avgöranden endast är rekommendationer till parterna om hur en tvist bör lösas. Med hänsyn främst härtill finner jag inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder i denna del.

Frågan om omprövning regleras i 22 § nämndens instruktion. Där föreskrivs att nämndens avgöranden av en tvist på begäran av den som är part under vissa förutsättningar kan omprövas av nämnden. Det framgår inte huruvida nämnden vid en omprövning är bunden till vad som yrkats i parts begäran om omprövning. Möjligheten till omprövning enligt 22 § innebär ett avsteg från den förvaltningsrättsliga praxis som annars gäller för omprövning av beslut. Enligt denna praxis är nämligen beslut i sådana flerpartsfall som påminner om tvistemål i princip orubbliga. I den mån det saknas direkt tillämpliga bestämmelser rörande omprövningen ter det sig i sådana mål naturligt att söka vägledning i rättegångsbalkens rättskraftsregler (Ragnemalm, Förvaltningsprocessrätts grunder, sjunde uppl., 1992, s. 87).

Något institut som direkt motsvarar omprövningen enligt 22 § nämndens instruktion finns inte i rättegångsbalken. Den situation som i nu aktuellt hänseende kanske ligger närmast en sådan omprövning är, med hänsyn bl.a. till

tvisteföremålets art, fullföljd av talan mot en tingsrätts dom i ett dispositivt tvistemål. Vid en sådan fullföljd råder ett förbud mot s.k. reformatio in pejus, dvs. domstolen får inte på talan endast av en av parterna döma så att denne hamnar i en sämre situation än enligt den lägre rättens dom. Direkt överfört till Allmänna reklamationsnämndens omprövning enligt 22 § skulle det innebära att nämnden inte får försätta den som begär omprövningen i en sämre situation än den han var i enligt nämndens ursprungliga beslut. (Beträffande förhållanden i likartade hänseenden mellan nämndens och allmänna domstolars avgörande, se Heuman, Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder, 1980, s. 731 f., där bl.a. gemensamma drag mellan omprövningsinstitutet och de särskilda rättsmedlen resning eller besvär över domvilla berörs.)

Det finns dock flera omständigheter som talar för att reglerna om reformatio in pejus inte är tillämpliga vid nämndens omprövning. En är att nämndens beslut inte är verkställbara. Även om nämnden t.ex. rekommenderar en näringsidkare att utge viss ersättning till anmälaren har anmälaren ingen möjlighet att mot näringsidkarens vilja utfå denna ersättning. Skulle nämnden efter det att anmälaren begärt och beviljats omprövning rekommendera att ingen ersättning skall utgå har anmälaren ur rättslig synpunkt inte försatts i en sämre situation. Å andra sidan har det visat sig att näringsidkare i stor utsträckning följer nämndens rekommendationer. En omprövning som leder till en för anmälaren mindre fördelaktig rekommendation kan därför ofta innebära att han går miste om en ersättning han annars skulle ha fått.

En annan omständighet är att möjligheten till omprövning i förarbetena anges som en av förklaringarna till att det inte befunnits nödvändigt att närmare reglera verksamheten (SOU 1978:40 s. 170). Detta talar enligt min mening för att ett ärende vid nämnden bör kunna omprövas i sin helhet, dvs. utan begränsningar med hänsyn till exempelvis regler om förbud mot reformatio in pejus. Om omprövningen begränsas till vad den som begär omprövning yrkat, dvs. om den ram som nämnden har att hålla sig inom minskar, skulle behoven av att reglera verksamheten sannolikt öka. Detta torde inte stå i överensstämmelse med syftet med Allmänna reklamationsnämnden, som till stor del är att tillhandahålla konsumenter ett snabbt, billigt och enkelt förfarande där handläggningen i så stor utsträckning som möjligt skall kunna anpassas till förhållandena i det enskilda fallet (SOU 1978:40 s. 121 f.).

En tredje omständighet är att en part oavsett utgången i nämnden kan vända sig till allmän domstol för att få tvisten prövad i dess helhet. I samband härmed kan nämnas att en följd av att nämndens avgöranden saknar rättskraft är att den omständigheten att nämnden tidigare har avgjort en tvist inte utgör något hinder mot ta upp en ny anmälan rörande samma sak. I samband med min inspektion av Allmänna reklamationsnämnden i oktober 2002 (dnr 3436-2002) uppgav dock företrädare för nämnden att man inte tar upp anmälningar som rör en fråga som tidigare prövats av nämnden. Även om detta saknar direkt stöd i lag eller annan författning anser nämnden att dess behörighet enligt 15 § nämndens instruktion att

avvisa ärenden som inte lämpar sig för prövning utgör grund för en sådan handläggning.

De omständigheter som anförts ovan talar enligt min mening, i avsaknad av närmare bestämmelser, för att nämnden vid en omprövning enligt 22 § nämndens instruktion har vissa möjligheter att ändra ett tidigare avgörande till nackdel för den som begärt omprövning. Jag finner därför inte anledning att rikta någon kritik mot nämnden för att den, efter det att AA begärt omprövning, har avvisat hans ärende trots att anmälan tidigare delvis bifallits. Det hade emellertid måhända varit mera förenligt med allmänna rättegångsprinciper om nämnden avvisat endast begäran om omprövning och lämnat det tidigare avgörandet orört. Denna uppfattning synes inte strida mot den som nämnden genom ordföranden numera gett uttryck för i JO-ärendet. De rutiner som nämnden redogjort för ovan, att avvakta med att meddela beslut om omprövning till tvisten prövas i sak, torde också påtagligt minska riskerna för att situationer liknande den i AA:s ärende skall uppkomma.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet motiverar inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.