

Anmälan mot Förvaltningsrätten i Falun för underlåtenhet att pröva en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten

Beslutet i korthet: Omsorgsnämnden i en kommun beslutade att ge ett handelsbolag en varning enligt alkohollagen. Bolaget överklagade beslutet och uppgav att en ledamot i nämnden hade varit jävig. I stället för att själv ta ställning till invändningen om jäv undanröjde förvaltningsrätten det överklagade beslutet och återförvisade målet till kommunen för handläggning.

Förvaltningsprocesslagen innehåller inga bestämmelser om hur domstolen ska göra när det kommer upp en fråga om fel i förfarandet hos den förvaltningsmyndighet som har fattat det överklagade beslutet. Enligt JO:s uppfattning bör rättegångsbalkens reglering av frågor om rättegångsfel vara vägledande också inom förvaltningsprocessen. Förvaltningsrätten borde inte ha återförvisat målet till kommunen på grund av jävsinvändningen. I stället borde förvaltningsrätten själv ha bedömt om ledamoten var jävig. Först om så hade varit fallet skulle rätten ha tagit ställning till om det överklagade avgörandet skulle undanröjas och målet återförvisas till nämnden.

Gällande rätt framgår inte alldeles tydligt av lagtext eller andra rättskällor. Därför finns det inte tillräcklig anledning att rikta kritik mot förvaltningsrätten.

Bakgrund

Omsorgsnämnden i Ljusdals kommun beslutade den 21 juni 2012 att ge LEGY Handelsbolag en varning enligt alkohollagen (2010:1622). Bolaget överklagade beslutet och uppgav bl.a. att en person som hade deltagit i nämndens beslut var jävig. Förvaltningsrätten gav nämnden tillfälle att yttra sig över överklagandet inklusive jävsinvändningen. I ett svar till förvaltningsrätten den 18 juni 2013 bestred nämnden bl.a. att det skulle ha varit en jävssituation vid omsorgsnämndens sammanträde den 21 juni 2012 när beslutet fattades.

Förvaltningsrätten beslutade den 11 december 2013 (mål 3388-12) att undanröja det överklagade beslutet och återförvisa målet till omsorgsnämnden för förnyad handläggning. Beslutet fick enligt 34 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, inte överklagas. I skälen för avgörandet angavs bl.a. följande:

Fråga om jäv skall i första hand prövas av den beslutande myndigheten och innan beslut tas i sakfrågan. Jävsinvändningen har framkommit först vid överklagandet i förvaltningsrätten. På grund av instansordningsprincipen skall

överklagade beslutet därför undanröjas och målet återförvisas till omsorgsnämnden för förnyad handläggning.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Omsorgsnämnden i Ljusdals kommun klagomål mot handläggningen av och beslutet i Förvaltningsrätten i Faluns mål 3388-12. Till anmälan var samtliga handlingar (aktbilagorna 1–21) i målet fogade.

Utredning

JO begärde in dagboksblad i mål 3388-12 från Förvaltningsrätten i Falun.

Därefter remitterades ärendet till förvaltningsrätten som ombads att lämna upplysningar om handläggningen av jävsinvändningen och beslutet om återförvisningen samt i övrigt kommentera vad anmälaren hade framfört om handläggningen i dessa delar.

Förvaltningsrätten i Falun (lagmannen AA) yttrade följande:

Domaren i målet, f.d. rådmannen BB, har lämnat följande yttrande.

[– –]

Förvaltningsrätten konstaterade vid sitt sammanträde den 28 november 2013 att bolaget i sitt överklagande (aktbilaga 1 punkten 3.7) anförde jäv mot en, icke namngiven, ledamot i omsorgsnämnden. Rätten konstaterade även att omsorgsnämnden i sina första yttranden (Ab 2 och Ab 14, protokollsutdrag 2012-07-25 och 2012-11-15) inte uttalat sig i jävsfrågan samt att rättens kansli 2013-05-21 förelagt nämnden att bemöta klagandens jävsinvändning (Ab 16).

Omsorgsnämnden bestrider därefter i sitt yttrande enligt protokoll 2013-06-18 (Ab 18) att någon jävssituation skulle ha förelegat vid sammanträdet 2012-06-21 då det beslutades att bolaget skulle tilldelas en varning och nämnden anför varför den anser att jäv inte kan ha förelegat.

Bolaget vidhöll sin jävsinvändning i sitt slutyttrande (Ab 20 punkt 3.7 med tillägg).

Rättens bedömning blev som framgår av beslutet att en grav jävsinvändning framförts av klaganden. Invändningen, som närmast avsåg så kallat delikatessjäv enligt 6 kap 25 § 5 kommunallagen eller 11 § 5 förvaltningslagen, var av sådan art att beslut i sakfrågan inte kunde tas utan en närmare utredning. Någon tillfredsställande utredning hade inte presterats i jävsfrågan av omsorgsnämnden genom kommuniseringsförfarandet och enligt instansordningsprincipen borde såväl utredning som beslut i frågan i första hand ankomma på omsorgsnämnden. Rätten beslutade därför att överklagade beslutet skulle undanröjas och målet återförvisas till omsorgsnämnden för förnyad handläggning. Som kommentar till vad omsorgsnämnden anför i sina klagomål hos JO vill jag anføra att rätten inte haft för avsikt att generellt påpeka för omsorgsnämnden huruvida den i varje beslut bör ta ställning till och redovisa om den (eller någon ledamot) är jävig eller ej. Rätten har endast konstaterat att en jävsinvändning föreligger som bör prövas innan beslut i sakfrågan tas, att tillräcklig utredning inte föreligger för att rätten ska kunna pröva jävsfrågan som andra instans samt att frågan lämpligen avgörs bäst genom en förnyad handläggning hos omsorgsnämnden. Då en jävsfråga inte kan komma under bedömning i andra instans utan samband med överklagande av själva saken medförde rättens bedömning att överklagade beslutet skulle undanröjas och målet i sin helhet

återförvisas till omsorgsnämnden för förnyad handläggning. Det är vidare givetvis så att en jävsfråga kan komma under prövning vid ett överklagande av saken oavsett om den beslutande myndigheten tagit eller inte tagit ställning till frågan eller rent formlost bedömt att jäv inte föreligger. Vad omsorgsnämnden anfört i Ab 18 innebär ju inte att den prövat frågan om den aktuella ledamoten var jävig eller inte innan beslutet utan endast att den anser i efterhand att jäv inte föreläggat. Detta räcker inte för att tillgodose den enskilde partens rättmätiga krav på ett i formell ordning rätt tillkommet beslut.

[- - -]

Jag [AA, JO:s anm.] har inget att tillägga i ärendet utan överläter åt Justitieombudsmannen att avgöra om förvaltningsrättens handläggning varit riktig eller inte.

Omsorgsnämnden gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Frågan i detta ärende är hur en förvaltningsdomstol ska göra när det kommer upp en fråga om att det kan ha skett ett förfarandefel i underinstansen, alltså ett fel som innebär att underinstansen åsidosatt en förfaranderegeln eller tillämpat regeln på ett felaktigt sätt.

När den som är part i ett förvaltningsärende anser att en beslutsfattare är jävig kan frågan komma upp i första instans, alltså i den förvaltningsmyndighet som ska ta ställning i sakfrågan. Då ska myndigheten enligt 12 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) snarast besluta i jävsfrågan. I detta fall behandlade nämnden inte jävsfrågan i sitt beslut den 21 juni 2012. Frågan kom i stället upp genom att bolaget i sitt överklagande till förvaltningsrätten skrev att en av nämndens ledamöter hade varit jävig.

Handläggningen i förvaltningsrätten regleras av FPL. Lagen innehåller inga bestämmelser om hur domstolen ska göra när det kommer upp en fråga om det har förekommit ett fel i förfarandet hos den förvaltningsmyndighet som har fattat det överklagade beslutet. Däremot finns det i rättegångsbalken, RB, en utförlig reglering av motsvarande fråga för de allmänna domstolarnas del.

RB:s reglering innebär i korthet följande. Om hovrätten konstaterar att det förekommit ett rättegångsfel i tingsrätten *kan* hovrätten undanröja domen. I vissa allvarigare fall *ska* hovrätten undanröja domen när det har förekommit ett rättegångsfel. Däremot finns det inga regler om att hovrätten ska undanröja tingsrättsdomen och återförvisa målet för att tingsrätten ska utreda om det har förekommit ett rättegångsfel. Det är hovrättens, och inte tingsrättens, sak att ta ställning till om det har förekommit ett rättegångsfel i tingsrätten. Först när hovrätten har konstaterat att det har förekommit ett rättegångsfel blir det aktuellt för hovrätten att ta ställning till om tingsrättens avgörande ska undanröjas och målet återförvisas till tingsrätten.

I kommentaren till FPL (Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., sjätte upplagan, s. 403) uttalas att RB:s reglering av frågor om

rättegångsfel bör uppfattas som en allmän processuell rättsgrundsats som i brist på särskild reglering i FPL bör vara vägledande också i förvaltningsprocessen. Stöd för detta finns i rättsfallet RÅ 1997 ref. 10 där Regeringsrätten återopade bestämmelserna i RB till stöd för sitt ställningstagande till en fråga om rättegångsfel. I kommentaren (s. 404) sägs att om ledning söks i regleringen i RB bör en förvaltningsdomstol överväga återförvisning när någon typ av förfarandefel förekommit i underinstansen.

Jag delar kommentarförfattarnas uppfattning att RB:s reglering av frågor om rättegångsfel – eller förfarandefel – bör vara vägledande också inom förvaltningsprocessen. När det – som i det aktuella fallet – görs gällande i överklagandet att en beslutsfattare i den första instansen varit jävig bör alltså den domstol som ska ta ställning till överklagandet själv ta ställning till invändningen om jäv. Först om domstolen kommer fram till att invändningen varit riktig blir det aktuellt att ta ställning till om det överklagade avgörandet ska undanröjas och målet ska återförvisas till underinstansen.

Jag anser alltså att förvaltningsrätten inte borde ha undanröjt nämndens beslut och återförvisat målet till nämnden på grund av jävsinvändningen. I stället borde förvaltningsrätten själv ha tagit ställning till om ledamoten hade varit jävig. Eftersom gällande rätt inte alldeles tydligt framgår av lagtext eller andra rättskällor finns det dock inte tillräcklig anledning för mig att rikta kritik mot förvaltningsrätten.

Ärendet ger inte skäl till några ytterligare uttalanden eller åtgärder från min sida.