

Ref 38

Fråga om ett beslut i en jävsfråga i ett ärende om att avskilja en person från utbildning får överklagas, trots att beslut i ärenden om avskiljande omfattas av ett uttryckligt överklagandeförbud.

4 § förvaltningslagen (2017:900), 14 § förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman, artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 10 juni 2024 följande dom (mål nr 2212-23).

Bakgrund

1. Polismyndigheten beslutade att avskilja N.A. från utbildningen vid polisprogrammet. Hon överklagade beslutet till Polismyndighetens personalansvarsnämnd där rikspolischefen är ordförande och gjorde gällande att rikspolischefen var jävig att delta i handläggningen av ärendet.

2. Personalansvarsnämnden beslutade i ett särskilt beslut att lämna invändningen om jäv utan bifall. Dagen därpå avslog nämnden N.A:s överklagande av beslutet att avskilja henne från utbildningen. Beslut i ärenden om att avskilja någon från utbildningen omfattas av ett uttryckligt överklagandeförbud och avslagsbeslutet fick därmed inte överklagas.

3. N.A. överklagade beslutet i jävsfrågan till Förvaltningsrätten i Stockholm som avvisade överklagandet. Enligt förvaltningsrätten hade beslutet fattats under förfarandet i ärendet som gällde om N.A. skulle avskiljas från utbildningen. Jävsbeslutet omfattades därmed av det överklagandeförbud som gäller beslut i sådana ärenden. N.A. hade inte heller rätt att få sitt överklagande av jävsbeslutet prövat i domstol med stöd av artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

4. N.A. överklagade till Kammarrätten i Stockholm som avslog överklagandet. Kammarrätten fann, i likhet med förvaltningsrätten, att jävsbeslutet omfattades av överklagandeförbudet. Enligt kammarrätten var artikel 6.1 i EKMR inte tillämplig eftersom personalansvarsnämndens beslut i jävsfrågan inte gällde en civil rättighet, utan snarare en processuell rättighet.

Yrkanden m.m.

5. N.A. yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska visa målet åter till förvaltningsrätten för prövning i sak av hennes jävsinvändning.

6. Polismyndigheten anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet*Frågan i målet*

7. Frågan i målet är om ett beslut i en jävsfråga i ett ärende om att avskilja en person från utbildning får överklagas, trots att beslut i ärenden om avskiljande omfattas av ett uttryckligt överklagandeförbud.

Rättslig reglering m.m.

8. Enligt 1 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) gäller lagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas enligt 4 § den bestämmelsen. I 16 § finns bestämmelser om jäv och av 40 § framgår att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

9. Av 11 och 14 §§ förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman framgår att Polismyndighetens beslut i ett ärende om att avskilja en student vid polisprogrammet från utbildningen får överklagas till Polismyndighetens personalansvarsnämnd och att nämndens beslut i sådana ärenden inte får överklagas.

10. Enligt artikel 6.1 i EKMR ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

11. Polismyndighetens personalansvarsnämnd har genom det överklagade beslutet avslagit N.A:s invändning om jäv i ett ärende om att avskilja henne från utbildningen vid polisprogrammet. Personalansvarsnämndens beslut i sådana ärenden får inte överklagas. I förordningen om utbildning till polisman saknas bestämmelser om jäv och reglerna om jäv i 16 § förvaltningslagen har därför tillämpats. Ett beslut i en jävsfråga får enligt förvaltningslagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

12. Den första fråga som aktualiseras i målet är om förordningens överklagandeförbud omfattar beslutet att avslå invändningen om jäv.

13. Av 4 § förvaltningslagen framgår att om en bestämmelse i en förordning avviker från förvaltningslagen ska den bestämmelsen tillämpas. Av 14 § förordningen om utbildning till polisman följer att ett beslut i ett ärende om att avskilja en person från utbildningen vid polisprogrammet inte får överklagas. Beslutet i jävsfrågan har fattats i ett sådant ärende och beslutet omfattas därmed av överklagandeförbudet. Den omständigheten att invändningen om jäv har prövats mot förvaltningslagens jävsbestämmelser föranleder ingen annan bedömning.

14. Frågan är då om överklagandeförbudet i 14 § förordningen om utbildning till polisman är förenligt med artikel 6.1 i EKMR.

15. Av Europadomstolens praxis framgår att rätten att få ett beslut om jäv särskilt prövat inte är en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6.1 i EKMR oavsett om det är fattat inom ramen för ett förfarande som kan gälla den enskildes rättigheter eller skyldigheter i nämnda artikels mening (se Europadomstolens avgörande den 11 december 2003 i målet Schreiber och Boetsch mot Frankrike). Av detta följer att artikel 6.1 i EKMR inte ger N.A. någon rätt till domstolsprövning av personalansvarsnämndens beslut i jävsfrågan.

16. På grund av det ovan anförda ska överklagandet avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom*, *Knutsson*, *Gäverth*, *Anderson* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Eveline Gewert.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2022-02-07, Mellstrand):

Förvaltningsrättens prövningsram

Förvaltningsrättens prövningsram i målet utgörs av det jävsbeslut som N.A. har överklagat. Frågor som hänför sig till beslutet i sak dvs. att skilja N.A. från hennes plats på polisutbildningen faller därför utanför domstolens prövning.

Frågan som förvaltningsrätten inledningsvis har att ta ställning till är om domstolen är behörig att pröva N.A:s överklagande av jävsbeslutet.

Förvaltningsrättens bedömning

Av förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen framgår att jävsbeslut numera kan överklagas särskilt om beslutet är överklagbart enligt 40 § förvaltningslagen. Det innebär att det tidigare överklagandeförbudet för

jävsbeslut i 12 § i den nu upphävda förvaltningslagen (1986:223) inte längre är tillämpligt (prop. 2016/17:180 s. 258 f.).

Enligt 4 § förvaltningslagen är förvaltningslagens bestämmelser subsidiära, det innebär att bestämmelsen i 40 § förvaltningslagen inte ska tillämpas när det stadgas ett överklagandeförbud i en annan lag eller förordning.

Polismyndighetens personalansvarsnämnds beslut att skilja N.A. från hennes plats på polisutbildningen får inte överklagas enligt 14 § förordningen om utbildning till polisman. Därmed finns det avvikande bestämmelser i förordning som medför att 40 § förvaltningslagen inte är tillämplig.

Polismyndighetens beslut om jäv utgör ett förfarandebeslut som är fattat under myndighetens handläggning av ärendet. Förvaltningsrätten anser att de överklaganderegler som gäller för huvudbeslutet även ska tillämpas på förfarandebeslutet.

Överklagandeförbudet kan dock åsidosättas i vissa fall med stöd av artikel 6.1 EKMR. Enligt artikel 6.1 EKMR ska var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Enligt bestämmelsen ska därmed den enskilde när det gäller exempelvis en tvist som rör en civil rättighet, i den mening som avses i konventionen, ha rätt att få sin sak prövad i domstol.

Enligt förvaltningsrättens mening kan det inte anses vara en civil rättighet enligt artikel 6.1 EKMR att vare sig antas till polisutbildningen eller att få fullfölja den. N.A. har därför inte rätt att få sitt överklagande av jävsbeslutet prövat i domstol med hänvisning till EKMR.

Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att det överklagandeförbud som gäller för beslutet att skilja N.A. från hennes plats på polisutbildningen även ska omfatta det aktuella jävsbeslutet. Konsekvensen blir därmed att jävsbeslutet inte kan överklagas. Förvaltningsrätten är därför inte behörig att pröva överklagandet av beslutet om jäv. Överklagandet ska därmed avvisas.

– Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2023-03-21, *Hemmingsson, Kärnell och Sjödin*):

Frågan i målet är om det beslut i fråga om jäv som Polismyndighetens personalansvarsnämnd har fattat inom ramen för ett ärende om avskiljande från polisutbildningen är överklagbart.

Av 14 § förordningen om utbildning till polisman framgår att Polismyndighetens beslut i ärenden om bl.a. avskiljande får överklagas till Polismyndighetens personalansvarsnämnd. Nämndens beslut i sådana ärenden får inte överklagas.

Nämndens beslut att avslå N.A:s invändning om jäv är ett beslut i ett ärende om avskiljande. Enligt kammarrättens mening följer det därmed av den ovan nämnda bestämmelsen att beslutet inte får överklagas. Att nämnden har prövat invändningen enligt bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen och angett att beslutet kan överklagas medför inte någon annan bedömning.

Frågan är därefter om beslutet rör en civil rättighet enligt artikel 6.1 i EKMR och därför, trots överklagandeförbudet, ska kunna bli föremål för domstolsprövning.

För att artikel 6.1 i EKMR ska vara tillämplig krävs det att utgången av förfarandet är direkt avgörande för den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter. Europadomstolen har bedömt att ett beslut i fråga om jäv inte gäller en civil rättighet, utan snarare en processuell rättighet som inte innebär att den enskildes civila rättigheter fastställs (Europadomstolens avgörande den 11 december 2003 i målet Schreiber och Boetsch mot Frankrike). Domstolen kom i målet fram till att artikel 6.1 i EKMR inte var tillämplig på ett sådant förfarande, oavsett om artikeln eventuellt var tillämplig i det huvudförfarande som jävsinvändningen hänförde sig till.

Mot den bakgrunden bedömer kammarrätten att nämndens beslut i fråga om jäv inte har varit direkt avgörande för någon N.A. tillkommande civil rättighet enligt artikel 6.1 i EKMR och att det inte finns en rätt till domstolsprövning av beslutet enligt artikeln.

Det var således riktigt av förvaltningsrätten att avvisa N.A:s överklagande. Överklagandet ska därför avslås.
– Kammarrätten avslår överklagandet.