

## Allvarlig kritik mot en särskild ledamot vid Förvaltningsrätten i Karlstad som var med och avgjorde ett mål om laglighetsprövning utan att ge till känna en omständighet som kunde antas utgöra jäv mot honom

**Beslutet i korthet:** En särskild ledamot vid Förvaltningsrätten i Karlstad var med och avgjorde ett mål om laglighetsprövning av ett kommunalt beslut. Ledamoten hade tidigare befattat sig med den sak som beslutet gällde i egenskap av juridisk konsult åt kommunen; han hade biträtt kommunen som motpart i målet bl.a. genom att författa förslag till yttranden till förvaltningsrätten och Kammarrätten i Göteborg. Ledamoten hade inte som lagen föreskriver självant anmält att detta kunde antas innebära att han var jävig innan han deltog i förvaltningsrättens nya prövning av målet.

JO uttalar i beslutet att det var uppenbart att ledamotens tidigare befattnings med saken kunde antas innebära att han var jävig och att han var skyldig att ge det till känna. Ledamoten får allvarlig kritik av JO för att han inte gjorde det.

### Anmälan

Som ombud för AA anmälde BB den särskilda ledamoten CC vid Förvaltningsrätten i Karlstad för domarjäv och påstod följande:

CC har som särskild ledamot dömt i ett mål om laglighetsprövning mot Hammarö kommun samtidigt som han i samma mål även biträtt kommunen med rättslig rådgivning samt för kommunen upprättat underlag till rättegångsskrifter som inlämnats i målet.

### Utredning

Ingivna och inhämtade handlingar

JO hämtade in dagboksblad och samtliga handlingar i förvaltningsrättens mål (...) och (...) (handlingarna i det senare målet inkluderade även Kammarrätten i Göteborgs handlingar i mål (...)). Av dessa handlingar, och av de bilagor som hade fogats till anmälan, framgick bl.a. följande:

I en dom den 12 oktober 2015 i ett mål om laglighetsprövning avslog förvaltningsrätten (en rådman och två särskilda ledamöter) AA:s överklagande av Kommunstyrelsen i Hammarö kommuns beslut den 11 november 2014. Efter det att AA överklagade förvaltningsrättens dom upphävde kammarrätten den 21 december 2016 domen och visade målet åter till förvaltningsrätten för en ny prövning. Förvaltningsrätten återupptog därefter handläggningen av målet. Den 6 december 2017 meddelade förvaltningsrätten (assessorn DD och två särskilda ledamöter, varav den ena var CC) en dom i målet. Genom domen biföll förvaltningsrätten överklagandet och upphävde det kommunala beslutet.

I en artikel med rubriken Domaren var jävig: satt på flera stolar, som publicerades i Värmlands folkblad den 9 december 2017 angavs bl.a. följande:

**Tidigare stadsjuristen i Karlstad, CC, var en av dem som dömde i ärendet där Hammarö kommun konstaterades ha brutit mot lagen. Samtidigt var han kommunens juridiska rådgivare i samma ärende.**

Inte anmält jäv

---

– Det är riktigt och det är absolut inte bra. Jag kan bara beklaga att det blev så här. Enligt min bedömning är det här jäv, säger DD, assessor i målet.

Enligt DD är det upp till ledamöterna själva att anmäla jäv, vilket CC alltså inte gjort.

– Nej. I det sammanträdet vi hade inför det här målet så förde han inte fram något jäv, utan det kom till min kännedom först nu. Hade jag vetat om det så kan jag säga att han inte hade fått döma i det här fallet.

Har du pratat med CC om detta?

– Det har jag gjort och han har bekräftat att han har haft uppdrag för kommunens räkning och han bekräftar även att han inte sagt någonting om detta.

Vad säger du om det?

– Det är beklagligt.

CC själv har avböjt att låta sig intervjuas per telefon men i ett sms skriver han: ”Mitt arbete åt Hammarö hade upphört så jag anser att jag inte längre var jävig.”

### Inhämtade upplysningar och yttrande

JO uppmanade förvaltningsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av mål (...). Remissvaret skulle särskilt belysa hur handläggningen hade förhållit sig till 41 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, som hänvisar till bl.a. 4 kap. 13–15 §§ rättegångsbalken, RB.

Förvaltningsrätten (lagmannen EE) lämnade ett remissvar – till vilket det bifogades underyttranden från DD och från CC, som redovisas längre ned – med följande innehåll:

Inledningsvis vill jag framhålla att jag delar DD:s bedömning att CC var jävig i målet på grund av vad som framkommit om att han tidigare haft ett konsultuppdrag som juridisk rådgivare åt Hammarö kommun och i denna egenskap varit involverad i det ärende som målet gäller. Dessa förhållanden utgör sådana särskilda omständigheter som är ägnade att rubba förtroendet till CC:s opartiskhet i målet. Det är självfallet djupt beklagligt att han trots det deltagit i handläggningen av det.

Särskilda ledamöter ska ha god kännedom om kommunal verksamhet och det är med tanke på den begränsade krets som innehar denna kompetens inte ovanligt

att de har eller har haft anställning hos eller uppdrag i en kommun inom förvaltningsrättens domsaga. Eftersom det därmed finns en stor risk för jäv är det också självklart att de särskilda ledamöterna, när de inleder sin tjänstgöring vid förvaltningsrätten, informeras om vad som gäller i jävsfrågor och om skyldigheten att självmant ge tillkänna omständigheter som kan antas utgöra jäv. Lika självklart är det att rättens ordförande förhör sig om möjlig jävsproblematik för de ledamöter som deltar i ett avgörande.

CC har mångårig tjänstgöring som särskild ledamot i förvaltningsrätten. Jag kan dock konstatera att de särskilda omständigheter som har gjort honom jävig att handlägga det aktuella målet var helt okända för såväl domstolen som rättens ordförande vid tiden för målets handläggning. Det fanns inte heller i målet något som tydde på att CC på något sätt skulle ha varit involverad i kommunens hantering av ärendet, och jag vill i sammanhanget hänvisa till DD:s eget yttrande.

Det är varje domares eget ansvar att självmant ge till kända omständigheter som kan antas utgöra jäv i målen. CC borde själv ha förstått det olämpliga i att delta i handläggningen av målet på grund av sin tidigare befattning med ärendet för kommunens räkning, och han borde också ha anmält detta till rättens ordförande i enlighet med 41 § FPL och 4 kap. 14 § första stycket RB. Genom att han inte självmant tog upp frågan om jäv med rättens ordförande anser jag att han brustit i sina skyldigheter.

DD var som rättens ordförande ansvarig för hanteringen av frågan om någon av rättens ledamöter var jävig. Vad gäller frågan om hon gjort vad som kan krävas av henne för att undvika en jävssituation kan jag bara konstatera att det av CC:s eget yttrande framgår att han inte själv ansåg sig jävig i målet och att han beklagar att han inte tog upp saken med rättens övriga ledamöter.

DD:s underyttrande hade bl.a. följande innehåll:

Sammanträde med särskilda ledamöter hölls i det aktuella målet den 8 november 2017 med bl.a. CC. Då jag inte tidigare träffat CC och den andra särskilda ledamoten presenterade vi oss för varandra. CC nämnde då att han tidigare hade arbetat som kommunjurist i Karlstads kommun men inte något om att han tidigare hade biträtt Hammarö kommun i det aktuella ärendet, vilket jag inte kände till. Det framgår inte heller av inlagorna i de tidigare målen att CC bistått kommunen i frågan. Om jag hade vetat att han gjort det, hade jag ansett honom vara jävig i målet. Att han, trots att han var jävig, fick döma i målet är beklagligt. Det är dock enligt 4 kap. 14 § RB varje domares eget ansvar att självmant ge till kända omständigheter som kan antas utgöra jäv i målen.

CC:s underyttrande hade bl.a. följande innehåll (tre bilagor och en hänvisning till dessa bilagor här utelämnade):

Det finns ett fåtal av kommunerna i Värmland som har en egen kommunjurist. Även tillgången i övrigt i Värmland på kommunalrättsligt kunniga jurister är mycket begränsad. När jag 2009 gick i pension från min anställning som förste stadsjurist i Karlstad fick jag förfrågan från några kommuner om jag på konsultbasis kunde hjälpa till med juridiska frågor. Bl.a. från Hammarö kommun. Vi träffade en överenskommelse om att jag fem timmar/vecka skulle stå till förfogande. Med en så begränsad tid kunde min hjälp endast omfatta en formell granskning av vissa ärenden och kortfattad muntlig rådgivning. En djupare analys fanns inte möjlighet till. Eftersom kommunen är en politiskt styrd organisation fanns ofta olika uppfattningar i enskilda frågor. Då jag skulle biträda både majoritet och opposition var jag mycket angelägen om att vara strikt formell och inte redovisa någon egen personlig uppfattning. Jag tog därför inte ställning utan höll mig till att redovisa rättsläget för de handlingar som jag fick del av. Mitt avtal med Hammarö kommun upphörde den sista december 2015 men med att slutföra [...]ärendet i januari 2016.

Det aktuella ärendet gällande det kommunala bolaget [...] var mycket kontroversiellt mellan de politiska blocken. Jag skrev här tre tjänsteskrivelser där

jag inte tog ställning utan redovisade rättsläget. Skrivelsernas inriktning var i enlighet med de direktiv som jag erhållit.

I december 2017 togs målet upp på nytt i förvaltningsrätten och jag deltog. Jag prövade ingående om jag skulle anses jävig. Jag kom fram till att jag inte var jävig då

- Jag i Hammarö kommun inte hade tagit ställning i sak utan enbart redovisat gällande lag i kommunallagen.
- Jag inte deltagit i någon muntlig redovisning för kommunstyrelsen.
- Jag inte varit kommunens ombud och
- Att lång tid förflutit sedan jag var i kontakt med den aktuella frågan och mitt engagemang i kommunen hade upphört för nästan två år sedan.

Jag beklagar att jag inte informerade rättens övriga ledamöter om mitt ställningstagande så jävsfrågan blev inte formellt prövad.

Jag anser fortfarande att jag inte var jävig enligt RB 4 kap. 13 § som förvaltningsprocesslagen hänvisar till.

Som ombud för AA kommenterade BB remissvaret med bilagor. Han förde också fram nya klagomål om domarjäv mot CC.

### Rättslig reglering

En förvaltningsrätt är som huvudregel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Ett av undantagen är att förvaltningsrätten vid behandling av mål om laglighetsprövning ska bestå av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter. Dessa ledamöter ska ha god kännedom om kommunal verksamhet (17–17 b §§ lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar, LAF). Den som tjänstgör som särskild ledamot ska ha avlagt domared (28 § andra stycket LAF). Den särskilda sammansättningen i mål om laglighetsprövning motiveras av att det för bedömningen av dessa mål, utöver rent kommunalrättsliga kunskaper, även krävs en god kännedom om kommunala förhållanden i allmänhet.

En av statsskickets grunder är att domstolarna i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). För att garantera denna objektivitetsprincip finns regler om jäv.

För den som handlägger förvaltningsrättsliga mål inklusive mål om laglighetsprövning gäller bestämmelserna i 4 kap. RB om jäv mot domare (41 § FPL). Bestämmelserna gäller alltså alla som medverkar i handläggningen av ett mål, dvs. juristdomare, nämndemän, särskilda ledamöter, föredragande m.fl. En sådan person kan vara jävig att handlägga ett mål av flera olika anledningar, bl.a.

- om han eller hon i saken som ombud har fört en parts talan eller har biträtt en part eller vittnat eller varit sakkunnig (4 kap. 13 § 9 RB), eller
- om det, enligt den s.k. generalklausulen, annars finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i målet (4 kap. 13 § 10 RB).

Vid bedömningen av om det är fråga om jäv enligt generalklausulen är det avgörande inte om domaren uppfattar sig som jävig eller inte, utan om det finns någon omständighet som utåt sett ger anledning att ifrågasätta domarens

medverkan. Det finns många situationer när man säkerligen kan utgå från att en domare hanterar målet på ett professionellt sätt och inte låter sig påverkas av olika kopplingar till saken eller parterna, men där domaren ändå bör anses vara jävig med hänsyn till hur situationen kan uppfattas av parter och utomstående. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1981 s. 1205 uttalat att jävsreglerna syftar till att skydda rättskipningens objektiva handhavande och att det är angeläget att reglerna tillämpas på ett sådant sätt att en domare som omfattas av en jävsregel inte får delta i en rättegång även om det i det särskilda fallet saknas anledning att anta att han eller hon vid handläggningen eller avgörandet av målet skulle låta sig påverkas av sitt förhållande till den ena parten. Samma synsätt kan anläggas när det gäller förvaltningsprocessen (se t.ex. Wennergren, Bertil och von Essen, Ulrik, Förvaltningsprocesslagen m.m.: En kommentar, 6 uppl., s. 502, samt JO 2014/15 s. 314, dnr 772-2013, med där gjorda hänvisningar).

En domstol är skyldig att – oavsett om någon part framställer en invändning om jäv – vara uppmärksam på om det finns anledning till jäv mot någon av dess ledamöter (se t.ex. Fitger, Peter m.fl., Rättegångsbalken, del 1, supplement 78 i april 2015, s. 4:35). Om en domare vet att det finns en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne är han eller hon skyldig att självmant ge det till känna (4 kap. 14 § första stycket RB). En domare som vet med sig att jäv mot honom eller henne föreligger bör givetvis redan från början avhålla sig från att delta i handläggningen av målet (se t.ex. anförd sida).

Sedan en fråga om jäv mot en domare har väckts, får han eller hon endast vidta sådana åtgärder i målet som inte utan synnerlig olägenhet kan skjutas upp och som inte innefattar ett avgörande av målet (4 kap. 15 § första stycket RB). Vid prövningen av själva jävsfrågan får domaren inte delta, annat än om rätten inte är domför utan honom eller henne och en annan domare inte utan tidsutdräkt kan ingå i rätten (4 kap. 15 § tredje stycket RB).

### **Bedömning**

I ett mål om laglighetsprövning vid Förvaltningsrätten i Karlstad hade AA överklagat ett beslut av Kommunstyrelsen i Hammarö kommun, och kommunen var hans motpart i målet. Förvaltningsrätten avslog hans överklagande. AA överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg. Under förvaltningsdomstolarnas handläggning av målen hade CC ett uppdrag som juridisk konsult åt kommunen. Bland annat författade han förslag till kommunens yttranden i målen. Kammarrätten upphävde sedermera förvaltningsrättens dom och visade målet åter till förvaltningsrätten för en ny prövning. Vid förvaltningsrättens nya prövning var CC, som då inte längre hade något uppdrag åt kommunen, med som särskild ledamot i rätten och avgjorde målet utan att självmant ge till känna att hans tidigare förehavanden kunde antas utgöra jäv mot honom.

När CC var med och avgjorde det återförvisade målet hade han alltså tidigare befattat sig med den sak som det kommunala beslutet gällde och även biträtt kommunen som motpart, innan målet återförvisades till förvaltningsrätten för

den nya prövning som han deltog i. Även om CC inte själv ansåg – och fortfarande inte anser – att han var jävig att handlägga det återförvisade målet, står det mot denna bakgrund klart att förtroendet för hans opartiskhet i målet på objektiva grunder kunde ifrågasättas. Det var uppenbart att CC:s tidigare befattning med saken kunde antas innebära att han var jävig. Han var därför skyldig att ge det till känna. CC förtjänar allvarlig kritik för att han inte gjorde det.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.