

Kritik mot fem domare vid fyra förvaltningsrätter för att de i sina domar inte tagit ställning till påståenden om partisk handläggning eller jäviga befattningshavare vid beslutsmyndigheten

Beslutet i korthet: I beslutet kritiseras fem domare vid fyra förvaltningsrätter för att de i domar som de meddelat inte tagit ställning till påståenden om partisk handläggning eller jäviga befattningshavare vid beslutsmyndigheten.

JO konstaterar i beslutet att reglerna om jäv är en av hörnstenarna i rättsskipningen och förvaltningen och att de är ett uttryck för den grundlagsfästa objektivitetsprincipen som innebär att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska iakttä saklighet och opartiskhet samt beakta allas likhet inför lagen (1 kap. 9 § regeringsformen). En förvaltningsrätt som ska hantera ett påstående om att handläggningen vid beslutsmyndigheten varit partisk eller att en befattningshavare där varit jävig måste alltid beakta denna princip. En part som för fram ett sådant påstående har rätt att kräva att förvaltningsrätten uttryckligen tar ställning till påståendet. Ett befogat sådant påstående kan ju utgöra hinder för en sakprövning i förvaltningsrätten och innebära att handläggningen vid beslutsmyndigheten behöver göras om.

JO uttalar även i beslutet att bedömningen av ett dåligt underbyggt påstående om att handläggningen vid beslutsmyndigheten varit partisk eller att en befattningshavare där varit jävig kan redovisas ganska kortfattat medan ett väl underbyggt sådant påstående kräver en noggrannare redovisning av bedömningen. Det viktiga är att domstolen uttryckligen tar ställning till påståendet.

Bakgrund och initiativ

I ett beslut den 2 juli 2015 (JO 2016/17 s. 87, dnr 695-2014), som gällde en förvaltningsrätts underlåtenhet att pröva ett påstående om jäv vid beslutsmyndigheten, uttalade jag bl.a. följande:

Handläggningen i förvaltningsrätten regleras av FPL [*förvaltningsprocesslagen* (1971:291); *JO:s anmärkning*]. 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 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.

Mot bakgrund av mina uttalanden i det nämnda beslutet fann jag anledning att i ett särskilt ärende utreda följande förvaltningsrätters handläggning av påståenden om jäv som hade förts fram i nedanstående mål:

- Förvaltningsrätten i Göteborgs mål (...) (dom den 5 juni 2017)
- Förvaltningsrätten i Jönköpings mål (...) (dom den 13 mars 2017)
- Förvaltningsrätten i Malmös mål (...) (dom den 20 mars 2017)
- Förvaltningsrätten i Stockholms mål (...) (dom den 17 mars 2017)
- Förvaltningsrätten i Stockholms mål (...) (dom den 26 september 2017)
- Förvaltningsrätten i Växjöns mål (...) (dom den 27 april 2017).

Utredning

Respektive förvaltningsrätt uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av de påståenden om jäv som enligt respektive dom hade framställts i ovanstående mål. Remissvaret skulle särskilt belysa hur handläggningen hade förhållit sig till uttalandena i mitt tidigare beslut.

Förvaltningsrätten i Göteborg

I mål (...) hade AA och BB överklagat en kommunal nämnds beslut om bistånd och yrkat att de skulle beviljas sökt bistånd.

Förvaltningsrätten (rådmannen HH) meddelade en dom i målet den 5 juni 2017. I domen redovisade förvaltningsrätten bl.a. följande:

Skälen för förvaltningsrättens avgörande

Förvaltningsrättens bedömning

AA och BB anför att de anser att socialsekreteraren hos nämnden varit jävig i frågan. Förvaltningsrätten utövar inte tillsyn över nämnden och kan därför inte pröva överklagandet i denna del.

Förvaltningsrätten (lagmannen JJ) lämnade följande remissvar:

Domaren i målet, rådmannen HH, har lämnat följande yttrande:

Det aktuella målet avser försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. I överklagandet till förvaltningsrätten har klaganden i svepande ordalag framfört kritiska synpunkter på handläggningen hos aktuell stadsdelsnämnd, bland annat att beslutande socialsekreterare har varit jävig. Några mer konkreta grunder eller omständigheter till stöd för jävsinvändningen har inte anförts, annat än att socialsekreteraren i ett mail till klagandens ombud inte specificerat alla grunder för avslagsbeslutet. Stadsdelsnämnden har yttrat sig över överklagandet utan att uttryckligen bemöta jävsinvändningen men har dock förklarat varför mailet till ombudet utformades så som det gjordes. Rätten har mot bakgrund av ovan sagda inte uppfattat vad klaganden anförde som en jävsinvändning i egentlig mening, även om ordet ”jäv” omnämns i domskälen, utan som ett led i att uttrycka missnöje med nämndens handläggning. Rätten har därför uttalat att vi inte tar upp saken till prövning utan hänvisar klaganden att vända sig till tillsynsmyndighet.

Mot bakgrund av ovan sagda har jag ingen anledning att närmare beröra hur handläggningen förhåller sig till det uttalande av JO som hänvisas till i

remissen eftersom det rör sig om olika situationer. Generellt kan dock konstateras att yrkanden av aktuellt slag är mycket vanligt förekommande i aktuell måltyp samt att grunder, omständigheter, utredning och inställning hos underinstansen i princip alltid saknas. Det kan ifrågasättas om förvaltningsrätten har en faktisk möjlighet att göra någon reell prövning av en jävsinvändning i en sådan situation.

Jag har inget ytterligare att tillägga i ärendet.

Förvaltningsrätten i Jönköping

I mål (...) hade Länsstyrelsen i Skåne län överklagat ett beslut av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård att inte tilldela CC någon disciplinpåföljd och yrkat att CC skulle tilldelas en sådan påföljd.

Förvaltningsrätten (rådmannen KK och tre nämndemän) meddelade en dom i målet den 13 mars 2017. I domen redovisade förvaltningsrätten bl.a. följande:

Yrkanden m.m.

CC anser att överklagandet ska avslås [...]. Han anför bl.a. följande. [---] Han ifrågasätter Länsstyrelsens agerande i ärendet. Han anser att det rör sig om en jävssituation att Jordbruksverket har uttalat sig i ärendet hos ansvarsnämnden eftersom Jordbruksverket bedriver konkurrerande verksamhet på området.

Något ställningstagande till CC:s påstående om jäv fanns inte i domen.

Förvaltningsrätten (lagmannen LL, i samråd med KK) lämnade följande remissvar:

Målet hos förvaltningsrätten – sakförhållandena

Länsstyrelsen anmälde till Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård att en namngiven veterinär brustit i sin verksamhet som veterinär. Ansvarsnämnden inhämtade ett yttrande från Jordbruksverket, i verkets egenskap av tillsynsmyndighet. Därefter avgjordes ärendet på så sätt att anmälan inte ledde till någon disciplinpåföljd.

Länsstyrelsen överklagade nämndens beslut till förvaltningsrätten. Den utpekade veterinären gjorde i det målet en invändning att Jordbruksverket varit jävig att yttra sig i nämndens ärende. Grunden för jävet sas vara att Jordbruksverket bedriver konkurrerande verksamhet på området.

Gällande regler

En anmälan till Ansvarsnämnden kan, förutom av t.ex. djurägaren, göras av en tillsynsmyndighet: Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna, 7 kap. 6 § lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Enligt 8 kap. 7 § samma lag får Ansvarsnämndens beslut överklagas av bland annat Jordbruksverket eller den länsstyrelse som varit yrkesutövarens motpart i nämnden, om beslutet har gått länsstyrelsen emot.

Ansvarsnämnden följer i sin handläggning i huvudsak förvaltningslagen. Man har därför en viss utredningsskyldighet och när skriftväxlingen är klar skickas handlingarna därför till Jordbruksverket för yttrande. Skälet är att Jordbruksverket är tillsynsmyndighet för djurhälsopersonalen. Ansvarsnämnden framhåller själv på sin hemsida att den fattar självständiga beslut och inte är bunden av Jordbruksverkets yttrande.

Slutligen är anmälaren motpart till den yrkesutövare som har överklagat ansvarsnämndens eller domstols slutliga beslut enligt denna lag. Om en enskild

har anmält disciplinärendet är också Jordbruksverket yrkesutövarens motpart, 8 kap. 10 § lag som ovan.

Slutsats

Jordbruksverket har inte deltagit som beslutsfattare i nämndens behandling av ärendet. Det kan således inte vara fråga om ett jävsförhållande hos beslutsmyndigheten.

Jordbruksverket har dessutom inte varit part, vare sig i nämnden eller vid förvaltningsrätten.

Enligt förvaltningsrättens mening är således inte det uttalande som det refereras till i remissen från JO relevant för förvaltningsrättens mål.

Förvaltningsrätten i Malmö

I mål (...) hade DD överklagat en kommunal nämnds beslut om bistånd.

Förvaltningsrätten (rådmannen MM) meddelade en dom i målet den 20 mars 2017. I domen redovisade förvaltningsrätten bl.a. följande:

Yrkanden och inställning

DD överklagar beslutet och yrkar att hon ska beviljas sökt bistånd. [– – –] Hon anför bl.a. följande. [– – –] Det är även fråga om jäv och en partisk utredning samt ett flertal brott [...]. Härtill riktar DD kritik mot vård- och omsorgsnämnden och framför klagomål mot dess och andra myndigheters handläggning.

– – –

Skälen för avgörandet

Förvaltningsrätten är ingen tillsynsmyndighet. Vad DD invänt mot vård- och omsorgsnämnden och andra myndigheters handläggning och agerande föranleder därför ingen vidare åtgärd från rättens sida.

– – –

Vad DD anfört i övrigt bl.a. om att det i förevarande fall rör sig om brott [...] föranleder ingen annan bedömning.

Förvaltningsrätten (lagmannen NN) lämnade följande remissvar:

När det gäller handläggningen av aktuell fråga hänvisar jag till bilagda yttranden. JO:s uttalanden om hur en förvaltningsrätt bör handlägga en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten (JO 2016/17 s. 87, dnr 695-2014) är väl kända inom domstolen. Som MM framför har han också handlagt målet i enlighet med dessa uttalanden. Prövningen av den jävsinvändning som ansågs föreligga har dock redovisats på ett allt annat än tydligt sätt. Förvaltningsrättens beslut i fråga om jävsinvändningen borde ha angetts i domslutet. Också skälen för beslutet borde ha redovisats tydligare i domen.

Chefsrådmannen OO:s underyttrande hade följande innehåll:

Som framgår av MM:s yttrande har klaganden inte framfört någon uttrycklig jävsinvändning mot den kommunala tjänsteman som fattat det överklagade beslutet, men haft allvarliga invändningar mot hennes handläggning av ärendet. Ordföranden i målet uppfattade kritiken som en invändning om jäv och har tagit ställning till den. Jag delar hans uppfattning att det uttryckligen skulle ha framgått av domen att invändningen prövades.

MM:s underyttrande hade följande innehåll:

Kort om det aktuella målet

Målet gällde ett överklagande av DD av ett beslut från vård- och omsorgsnämnden i Eslövs kommun om att avslå hennes ansökan [...]. Beslutet är undertecknat av myndighetschefen [...].

Handlingar som kommit in till förvaltningsrätten och frågan om jävsinvändning m.m.

DD har till förvaltningsrätten gett in ett stort antal skrivelser. Till övervägande del handlar dessa om hur hennes barn far illa hos hennes före detta make och hur han förvägrat henne umgänge. Därtill innehåller handlingarna klagomål på flertalet tjänstemän inom Eslövs kommun. Hon anför bl.a. att kommunens tjänstemän inte hjälpt henne på det sätt som de är skyldiga till.

DD anför även att flera namngivna tjänstemän begått direkt brottsliga gärningar genom att ha ljugit både för polis och olika domstolar samt genom att tjänstemän har vägrat att skicka in handlingar till förvaltningsdomstolen. Detta menar hon strider mot bl.a. kommunallagen, socialtjänstlagen, grundlagen, internationella konventioner om mänskliga rättigheter m.fl. Av inlämnade handlingar framgår att DD tidigare hos Lunds tingsrätt har begärt att en utredning rörande vårdnad och umgänge skulle flyttas över till Lunds kommun eftersom hon ansåg att två namngivna tjänstemän var jäviga. Hon har också tidigare till förvaltningsrätten överklagat ett beslut från Eslövs kommun angående en jävsinvändning.

I förevarande mål har DD inte uttryckligen angett ordet jäv, men hon har anført att [*myndighetschefen; JO:s avidentifiering*], som skrev under det överklagade beslutet, begått tjänstefel genom att bryta mot lagen. Hon har även i allmänna ordalag anført att olika tjänstemän begått ett flertal brottsliga gärningar i ärendet. Vid en sammantagen bedömning uppfattade jag det som att DD framställt en jävsinvändning. Det är av denna anledning det i domen under DD:s anförande står att hon anser att det är fråga om jäv.

Domskälens uppbyggnad

Inledningsvis anges i domskälen att förvaltningsrätten inte är tillsynsmyndighet över nämnden och att DD:s invändningar mot nämnden och andra myndigheters handläggning inte föranleder någon vidare åtgärd från rättens sida. Denna text är inte något bemötande av DD:s jävsinvändning utan en allmän information mot bakgrund av det hon anført om hur hon blivit bemött av kommunen.

Därefter anges i domskälen att förvaltningsrätten endast kan pröva det som omfattas av det överklagade beslutet. I sak finner förvaltningsrätten därefter att nämnden har haft fog för sitt beslut [...].

Domskälen avslutas med ett stycke där förvaltningsrätten bemöter det DD har anført om att Eslövs kommun och dess tjänstemän brutit mot vissa angivna lagar. Förvaltningsrätten konstaterar att det DD anført i denna del inte föranleder någon annan bedömning. Genom detta stycke avsåg förvaltningsrätten att bemöta såväl DD:s jävsinvändning som övriga invändningar om de brott hon anser att Eslövs kommun begått.

Sammanfattning

Jag delar JO:s bedömning att en jävsinvändning som framförs i förvaltningsrätten mot en beslutsfattare hos den beslutsfattande myndigheten ska prövas av förvaltningsrätten. Så har även gjorts i förevarande mål. Detta skulle dock ha kunnat framgå tydligare i den aktuella domen.

Förvaltningsrätten i Stockholm

I mål (...) hade EE överklagat Jordbruksverkets beslut att avslå hans överklagande av en länsstyrelses beslut om återkrav av gårdsstöd.

Förvaltningsrätten (chefsrådmannen PP) meddelade en dom i målet den 17 mars 2017. I domen redovisade förvaltningsrätten bl.a. följande:

Yrkanden m.m.

EE yrkar att han inte ska vara återbetalningsskyldig och anför till stöd för sin talan i huvudsak följande. [---] Länsstyrelsen och Jordbruksverket har med hemmagjorda regler och med jäv fattat beslut som i princip bara transporteras vidare utan egentlig prövning.

Något ställningstagande till EE:s påstående om jäv fanns inte i domen.

I mål (...) hade FF överklagat en kommunal nämnds två beslut om bistånd.

Förvaltningsrätten (rådmannen QQ) meddelade en dom i målen den 26 september 2017. I domen redovisade förvaltningsrätten bl.a. följande:

Yrkanden m.m.

FF yrkar att han ska beviljas begärt bistånd och anför bl.a. följande. [---] Socialnämndens handläggare är jävig och han har polisanmält henne. [---]

Skälen för avgörandet

Prövningsramen

Förvaltningsrätten utövar inte tillsyn över nämnden. Vad FF anført om handläggningen av hans ärenden hos nämnden föranleder därför ingen åtgärd från domstolens sida.

Förvaltningsrätten (lagmannen RR) lämnade följande remissvar:

Yttrande och bedömning

För upplysningar om handläggningen av de aktuella målen hänvisar jag till vad PP och QQ har anført.

Vad gäller bedömningen av det som kommit fram i målen anser jag följande.

Inledningsvis finns det skäl att påpeka att det naturligtvis är mycket viktigt att en domstol tar invändningar om jäv på allvar. För att enskilda ska garanteras ett rättssäkert förfarande är detta grundläggande och helt nödvändigt. För att domstolen ska pröva en jävsinvändning är det dock en förutsättning att frågan om ett förfarandefel i underinstansen har uppkommit i målet. PP har uppgett att hon inte uppfattade att det var en fråga om en jävsinvändning i mål (...) utan att klaganden gav uttryck för ett allmänt missnöje. I mål (...) har QQ uppgett att de omständigheter som förelåg i målen var sådana att det saknades skäl att närmare utreda jävsinvändningen.

Förvaltningsrätten har särskilt ombetts att belysa hur handläggningen av målen har förhållit sig till JO:s uttalanden om hur en förvaltningsrätt bör handlägga en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten i JO 2016/17 s. 87, dnr 695-2014. En viktig skillnad mellan ärendet i beslutet och de mål som nu är aktuella, är att ansvariga domare i förevarande fall inte har uppfattat att det fanns en jävsinvändning som domstolen behövde pröva. Jag finner inte någon anledning

att ifrågasätta att domarna, för det fall de hade uppfattat en sådan invändning, hade handlagt denna i enlighet med vad JO har uttalat. I sammanhanget kan dock tilläggas att gällande rätt på området är svåröverskådlig, något som även JO har uppmärksammat i det ovan nämnda beslutet.

Den fråga som blir aktuell i de förevarande målen är snarare om ansvariga domare borde ha uppfattat en jävsinvändning och prövat denna i sak.

Generellt måste de krav som ställs på enskildas formuleringar under den skriftliga processen i domstol anpassas efter vad som kan begäras av allmänheten, något som inkluderar juridiska termer och uttryck (jfr RÅ 2002 ref. 29). Det kan därmed finnas skäl att vara särskilt uppmärksam på när en enskild i en skriftlig framställan uttrycker sig på ett sätt som kan uppfattas som ett yrkande. I vart fall kan det under sådana omständigheter finnas skäl för domstolen att utreda vad som åsyftas. Samtidigt måste det finnas gränser för domstolens skyldighet att tolka enskildas skrivelser, då det är mycket vanligt förekommande att det anförs kritik mot beslutande myndighets handläggning av ett ärende. Kritiken kan ibland framstå som svepande och generell. Missnöjet grundar sig ofta på en besvikelse över att man inte fått rätt i sak snarare än på att det föreligger formella fel eller brister. Att som domstolschef göra en bedömning av hur domarna i förevarande mål har tolkat enskilda yrkanden är enligt min mening problematiskt. Härvid måste domarens självständighet beaktas, jfr 11 kap. 3 § regeringsformen. Jag avstår därför från att göra en närmare bedömning av hur de aktuella målen har handlagts.

PP:s underyttrande hade följande innehåll:

[— —] Skälet till att någon jävsprövning inte har gjorts i målet är att jag, trots att klaganden använder ordet jäv i sitt överklagande, inte har uppfattat att det är fråga om en jävsinvändning av följande skäl.

I målet är fråga om återkrav av gårdsstöd för år 2010. Skälet till Länsstyrelsen i Stockholms läns (länsstyrelsens) beslut om återkrav är att myndigheten tidigare, vid en djurskyddskontroll 2010, konstaterade s.k. tvärvillkorsöverträdelser.

[— —]

Av handlingarna i underinstansernas akter i det återkravsmål som nu är i fråga framgår att klaganden var mycket missnöjd med det underliggande beslutet om tvärvillkorsavdrag. Klaganden uttrycker i sitt överklagande till Jordbruksverket att han anser att det underliggande beslutet är en nullitet då djurskyddskontrollen enligt honom hade utförts av personer som saknade den kompetens och de behörigheter som regelverket föreskriver. Han anför vidare att beslutet är fattat utan stöd i EU:s regelverk och utan att han på ett regelrätt sätt fått föra fram sin talan.

I sitt överklagande till förvaltningsrätten anför klaganden bland annat följande. ”De invändningar jag framfört gäller fortfarande. Jag har inte haft en rimlig chans att försvara mig mot orättfärdig behandling från början.” Detta har inte återgivits fullt ut i förvaltningsrättens dom. Därefter anger klaganden följande som återges i domen. ”EU:s regelverk har inte följts. Länsstyrelsen och Jordbruksverket har med hemmagjorda regler och med jäv fattat beslut som i princip bara transporteras vidare utan egentlig prövning.”

Mot bakgrund av att klaganden verkar särskilt missnöjd med handläggningen i länsstyrelsen 2010 och med hänsyn till att klaganden synes mena att hela länsstyrelsen och hela Jordbruksverket är undermåliga i all sin handläggning och allt sitt beslutsfattande så uppfattade jag, såsom anfördes inledningsvis, inte att det var fråga om en jävsinvändning utan bedömde det som ett uttryck för allmänt missnöje. Klaganden pekar inte ut någon särskilt person som skulle vara jävig och det torde inte vara möjligt att utifrån aktuella bestämmelser i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och rättegångsbalken rikta jäv mot en myndighet som sådan (jfr Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 23 januari 2013 i mål (...)).

För det fall jag skulle ha uppfattat att fråga var om en jävsinvändning så hade jag prövat denna, vilket regelmässigt görs. Jag har ingen annan uppfattning om hur

en jävsinvändning – mot beslutsfattare i beslutsmyndighet som förs fram först i domstol – ska behandlas, än den som framkommer i JO:s beslut 2016/17 s. 87, dnr 695-2014, se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 4 februari 2015 i mål (...).

QQ:s underyttrande hade följande innehåll:

I aktuella mål anförde klaganden i sina överklaganden bl.a. att besluten var rasistiskt motiverade och att handläggaren hos socialnämnden, socialsekreteraren [...], var nazist och jävig.

Det överklagade beslutet avseende försörjningsstöd för maj 2017 var fattat av den biträdande enhetschefen [...] (beslut 2017-05-15). När det gäller det överklagade beslutet avseende nödbistånd 2017-05-09 är det oklart vem som formellt fattat beslutet eftersom detta enligt en journalanteckning förmedlades muntligen till klaganden. Socialnämndens skrivelser i målen genom vilka ärendena med anledning av överklagandena lämnades över till förvaltningsrätten var undertecknade av [*den biträdande enhetschefen; JO:s avidentifiering*]. Avgörande för målens utgång var dels att klaganden inte skött planeringen med Arbetsförmedlingen och därför blivit avstängd från aktivitetsstöd, dels att det inte kommit fram att klaganden varit i en sådan nödsituation att det fanns skäl att bevilja nödbistånd till matpengar.

Omständigheterna var enligt min bedömning sådana att det saknades skäl att närmare utreda jävsinvändningarna mot socialsekreteraren [...] och att ta ställning till denna i domen på annat sätt än att allmänt konstatera att förvaltningsrätten inte utövade tillsyn över nämnden och att vad klaganden anført om handläggningen av hans ärenden hos nämnden inte föranledde någon åtgärd från domstolens sida.

Förvaltningsrätten i Växjö

I mål (...) hade GG överklagat tre beslut som hade fattats av Länsstyrelsen i Blekinge län efter kontroll enligt djurskyddslagen (1988:534).

Förvaltningsrätten (rådmannen SS och tre nämndemän) meddelade domar i vart och ett av målen den 27 april 2017. I domarna redovisade förvaltningsrätten bl.a. följande:

GG har gjort gällande att kontrollen genomförts av en person från länsstyrelsen som är jävig och korrumberad. Av utredningen framgår att länsstyrelsen mottagit en anmälan gällande detta. Med hänsyn härtill, samt då förvaltningsrätten inte har möjlighet att inom ramen för detta mål pröva frågan om jäv, föranleder vad GG anført avseende jäv och korruption inte någon åtgärd från förvaltningsrättens sida.

Förvaltningsrätten (lagmannen TT) lämnade följande remissvar:

Klaganden i målen gjorde gällande bl.a. att jäv förekommit hos länsstyrelsen under handläggningen inför de överklagade besluten. Av domarens redogörelse för handläggningen av målen i förvaltningsrätten framgår att frågan om jäv medförde vissa överväganden under beredningen av målen, dock utan att det från domstolens sida ledde till något ställningstagande i sak beträffande den frågan när målen avgjordes. Istället angavs i domskälen att domstolen inte hade möjlighet att inom ramen för målen pröva jävsfrågan.

JO har [...] ansett att det, när ifrågavarande situation uppkommer, ankommer på domstolen som prövar överklagandet att själv ta ställning till invändningen om jäv. Domaren i de nu aktuella målen anser också att rätten hanterat den uppkomna frågan om jäv felaktigt när den, så som domarna utformats, avstått från att pröva jävsinvändningen i sak. Det har inte framkommit någonting som ger anledning att göra någon annan bedömning i den frågan.

Jag kan avslutningsvis konstatera att den enskilde inte överklagade förvaltningsrättens domar med följd att jävsfrågan inte heller blev föremål för prövning i högre instans.

SS:s underyttrande hade följande innehåll:

Klaganden anförde i sina överklaganden en hel del kritik mot hur en av de två närvarande djurskyddsinspektörerna genomförde den inspektion som låg till grund för de överklagade besluten om föreläggande enligt djurskyddslagen (1988:534) och beslutet om avgift för extra offentligt kontroll. Någon jävsinvändning mot den kritiserade djurskyddsinspektören framfördes dock inte i dessa skrivelser.

Jävsinvändningen mot den aktuella djurskyddsinspektören kom till förvaltningsrättens kännedom genom att länsstyrelsen vidarebefordrade ett mail till förvaltningsrätten där klagandes syster till länsstyrelsen anmält att djurskyddsinspektören var jävig och korrumperad. I mailet upplyste länsstyrelsen förvaltningsrätten om att myndigheten mottagit anmälan angående jäv och korruption samt att anmälan rör ärenden som gäller anmälarens syster. Länsstyrelsen hänvisade vidare till nu aktuella målnummer.

Eftersom dessa aktbilagor innehöll uppgifter som tillförts målen av annan än klaganden kommunicerades de med klaganden i vederbörlig ordning. Klaganden har därefter i yttrande uppgett att hon håller med sin syster om att djurskyddsinspektören är jävig och korrumperad och att inspektören överträtt sina befogenheter, uppträtt oprofessionellt samt tillfört ärendet felaktiga uppgifter m.m. Klaganden anförde vidare att hon instämmer i att besluten fattas av erfarna individer (vartefter hon hänvisade till en namngiven jurist, avdelningschef, länsveterinär samt till den andra djurskyddsinspektör som närvarade vid den aktuella inspektionen), men att besluten grundar sig i felaktig information från den jäviga och korrumperade djurskyddsinspektören.

Jag har innan målen avgjordes i sak begrundat jävsinvändningen men kommit fram till att den, utifrån vad som framkommit i målen, var ogrundad samt att vad klaganden har lagt den aktuella djurskyddsinspektören till last inte har påverkat riktigheten av de överklagade besluten. Som framgår av domarna tog förvaltningsrätten emellertid inte formellt ställning till jävsinvändning innan målen avgjordes i sak, vilket är ytterst beklagligt. Utifrån vad JO tidigare uttalat (JO 2016/17 s. 87, dnr 695-2014) borde självfallet så ha skett. Jag kan nu i efterhand konstatera att jag gjorde en tankekurpa när jag, mot bakgrund av att jävsinvändningen initialt framfördes till beslutande myndighet, funnit att förvaltningsrätten inom ramen för aktuella mål saknat möjlighet att pröva invändningen. Min handläggning av målen har således i detta avseende varit felaktig.

Jag finner det beklagligt att domarna aldrig överklagades av klaganden till nästa instans. Om så hade skett hade jävsinvändningen kunnat prövas i korrekt ordning inom ramen för domstolsprövning.

Rättslig reglering och bedömning

Jäv

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Reglerna om jäv bidrar till att garantera att denna grundlagsfästa objektivitetsprincip får genomslag.

För förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden gäller enligt 11 § förvaltningslagen (1986:223), FL, att den som ska handlägga ett ärende är jävig

1. om saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne själv eller någon närstående,
2. om han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,
4. om han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Den som är jävig får inte besluta i eller annars handlägga ärendet. Han eller hon får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov (12 § FL). Den 1 juli 2018 upphävs FL och ersätts av en ny förvaltningslag (2017:900), NFL. Motsvarande regler om jäv har tagits in i 16–18 §§ NFL.

För handläggning av ärenden hos kommunala myndigheter fanns motsvarande regler om jäv i den numera upphävda kommunallagen (1991:900), som den 1 januari 2018 har ersatts av en ny kommunallag (2017:725).

När en förvaltningsrätt kommer fram till att handläggningen vid beslutsmyndigheten varit partisk eller att en beslutsfattare där varit jävig kan domstolen återförvisa målet till myndigheten för en ny prövning.

Hantering av påståenden om jäv

Vem som ska bedöma påståendet om jäv

Av mitt beslut den 2 juli 2015 (JO 2016/17 s. 87, dnr 695-2014) framgår att det är den förvaltningsrätt som ska pröva ett överklagande som också ska ta ställning till ett påstående om partiskhet eller jäv vid beslutsmyndigheten (se ovan under rubriken Bakgrund och initiativ).

Hur påståendet om jäv ska hanteras

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det ett ovillkorligt krav att allmänheten ska kunna lita på att myndigheterna agerar förutsättningslöst och inte påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen. Att myndigheternas agerande ska präglas av objektivitet är en princip av så grundläggande betydelse att den är lagfäst i en av våra grundlagar, regeringsformen. Principen säkerställs bl.a. genom reglerna om jäv som är en av hörnstenarna i rättskipningen och förvaltningen. En förvaltningsrätt som ska hantera ett påstående om att handläggningen vid beslutsmyndigheten varit partisk eller att en befattningshavare där varit jävig måste alltid beakta objektivitetsprincipen. En part som för fram ett sådant påstående har rätt att kräva att förvaltningsrätten uttryckligen tar ställning till påståendet. Ett befogat sådant påstående kan ju utgöra hinder för en sakprövning i förvaltningsrätten och innebära att handläggningen vid beslutsmyndigheten behöver göras om (jfr bl.a. mitt beslut den 2 juli 2015: JO 2016/17 s. 87, dnr 695-2014).

En parts påstående om att han eller hon anser att handläggningen vid beslutsmyndigheten varit partisk eller att en befattningshavare där varit jävig är, som flera förvaltningsrätter har framhållit, inte ovanligt. Ett sådant påstående är också ofta, som sägs i yttrandet från Förvaltningsrätten i Göteborg, tämligen dåligt underbyggt. Men är det fråga om ett påstående om partiskhet eller jäv måste domstolen ändå uttryckligen ta ställning till påståendet; det säger sig dock självt att bedömningen av ett dåligt underbyggt påstående kan redovisas ganska kortfattat medan ett väl underbyggt påstående kräver en noggrannare redovisning av bedömningen. Det viktiga är att domstolen uttryckligen tar ställning till påståendet.

I ett par av remissvaren har domstolarna varit inne på att domarna inte uppfattade att det fanns någon jävsinvändning i målen trots att klagandena uttryckligen skrev att det hade förelegat jäv (se yttrandena från förvaltningsrätterna i Göteborg och Stockholm). Till detta vill jag säga att jag för egen del har mycket svårt att se att man kan tolka en uttrycklig invändning om jäv som något annat än just en invändning om jäv. Den domstol som tolkar partens invändning på något annat sätt bör enligt min mening förklara sin tolkning i domskälen.

Förvaltningsrätternas hantering av påståendena om jäv

Utifrån ovanstående uttalanden redogör jag i det följande för min bedömning av respektive förvaltningsrätts hantering av det enligt domen framställda påståendet om jäv. Jag tar inte ställning till om det förelegat jäv, utan begränsar bedömningen till respektive förvaltningsrätts hantering av själva påståendet om jäv.

Förvaltningsrätten i Göteborg

Enligt förvaltningsrättens dom i mål (...) hade klagandena AA och BB fört fram att de ansåg att en socialsekreterare vid socialnämnden hade varit jävig i frågan. Detta kan inte uppfattas på något annat sätt än att AA och BB därigenom, och oavsett hur underbyggt påståendet var, framställde en invändning om att en

befattningshavare vid beslutsmyndigheten hade varit jävig. Det var enligt min mening fel av förvaltningsrätten att inte uttryckligen ta ställning till om invändningen var befogad. Likaså var det fel att påstå att förvaltningsrätten inte kunde pröva överklagandet i denna del eftersom förvaltningsrätten inte utövade tillsyn över nämnden. Som ansvarig för domen ska HH kritiseras för dessa felaktigheter.

Förvaltningsrätten i Jönköping

Enligt förvaltningsrättens dom i mål (...) hade en länsstyrelse överklagat ett beslut av en ansvarsnämnd att inte vidta någon disciplinåtgärd mot CC, som i egenskap av motpart hade fört fram att han ansåg att det rörde sig om en jävssituation att Jordbruksverket hade uttalat sig i ärendet hos ansvarsnämnden.

Med beaktande av det som förvaltningsrätten framfört i sitt remissvar till JO är det rimligt att tolka CC:s invändning närmast som en invändning mot värderingen av Jordbruksverkets yttrande. Det är därför förstärkt att förvaltningsrätten inte hanterade invändningen i den ordning som ska gälla för invändningar om jäv vid beslutsmyndigheten. Någon kritik kan jag alltså inte rikta mot förvaltningsrättens handläggning av påståendet om jäv.

Förvaltningsrätten i Malmö

Enligt förvaltningsrättens dom i mål (...) hade klaganden DD fört fram att det var fråga om jäv och en partisk utredning. Det borde i sammanhanget inte ha uppfattats på något annat sätt än att DD därigenom, och oavsett hur underbyggt påståendet var, framställde en invändning om att handläggningen vid beslutsmyndigheten hade varit partisk. Det var därför enligt min mening fel av förvaltningsrätten att inte uttryckligen ta ställning till om invändningen var befogad. Som ansvarig för domen ska MM kritiseras för denna felaktighet.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Enligt förvaltningsrättens dom i mål (...) hade klaganden EE fört fram att Jordbruksverket och en länsstyrelse hade fattat beslut med jäv. Detta kan inte uppfattas på något annat sätt än att EE därigenom, och oavsett hur underbyggt påståendet var, framställde invändningar om att handläggningen vid beslutsmyndigheterna hade varit partisk. Förvaltningsrätten tog inte ställning till om dessa invändningar var befogade. Inte heller bemötte förvaltningsrätten invändningarna på något annat sätt, t.ex. med den förklaring som framgår av underyttrandet, dvs. att de bedömdes utgöra ett uttryck för ett allmänt missnöje och att det inte torde vara möjligt att rikta jäv mot hela myndigheter. Som ansvarig för domen kan PP inte undgå kritik för dessa brister.

Vidare hade klaganden FF enligt förvaltningsrättens dom i mål (...) fört fram att socialnämndens handläggare var jävig. Det kan inte uppfattas på något annat sätt än att FF därigenom, och oavsett hur underbyggt påståendet var, framställde en invändning om att en befattningshavare vid beslutsmyndigheten hade varit jävig. Det var fel av förvaltningsrätten att inte ta ställning till om invändningen var befogad. Som ansvarig för domen ska QQ kritiseras för denna felaktighet.

Förvaltningsrätten i Växjö

Enligt förvaltningsrättens domar i mål (...) hade klaganden GG gjort gällande att den djurskyddskontroll som låg till grund för de överklagade besluten hade genomförts av en befattningshavare hos länsstyrelsen som var jävig och korrumperad. Det kan inte uppfattas på något annat sätt än att GG därigenom, och oavsett hur underbyggt påståendet var, framställde en invändning om att befattningshavaren vid beslutsmyndigheten hade varit jävig. Det var därför fel av förvaltningsrätten att inte ta ställning till om invändningen var befogad. Likaså var det fel att påstå att förvaltningsrätten inte hade möjlighet att inom ramen för sina mål pröva frågan om jäv. Som ansvarig för domarna ska SS kritiseras för dessa felaktigheter.

Avslutning

Inom ramen för det här ärendet har jag kritiserat fyra förvaltningsrätters handläggning av det som tydligt utgjorde parters invändningar om att handläggningen vid beslutsmyndigheten varit partisk eller att en befattningshavare där varit jävig. De ansvariga domarna får kritik för att de inte uttryckligen tog ställning till invändningarna om jäv eller lämnade förklaringar till sina bedömningar på det sätt som de gjort i remissvaren till JO.

Jag utgår från att resultatet av denna granskning understryker betydelsen ur rättssäkerhetssynpunkt av reglerna om jäv och inskräper vikten av att påståenden om partiskhet och jäv tas på allvar och hanteras på ett riktigt sätt i domstolarna. Detta är nödvändigt för att allmänheten ska ha förtroende för myndigheterna och domstolarna och hur deras verksamhet bedrivs.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.