

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning**En advokatfiskal vid Kammarkollegiet har inte ansetts jävig att handlägga vattenkraftsärenden trots föreningsengagemang i en organisation med partsintressen i sådana ärenden**

Beslutet i korthet: En advokatfiskal vid Kammarkollegiet hanterade och förde myndighetens talan i ärenden om vattenkraft. Anmälaren, som är ordförande i en vattenkraftförening, ansåg att advokatfiskalen var jävig i vattenkraftsärenden eftersom han haft samröre med organisationer som har motstående intressen till vattenkraftföreningar och har uppträtt tillsammans med sådana organisationer vid seminarier.

Av utredningen framgår bl.a. att advokatfiskalen är medlem i intresseföreningen Älvräddarna och att han – i sin egenskap som tjänsteman – har uttalat sig om juridiska aspekter rörande vattenkraft i en film som föreningen producerat tillsammans med andra aktörer.

Frågorna i ärendet är dels om advokatfiskalens föreningsengagemang och medverkan i filmen skulle kunna vara en sådan förtroendeskadlig bisyssla som Kammarkollegiet borde ha ingripit mot, dels om advokatfiskalen kan anses jävig att handlägga vattenkraftsärenden enligt förvaltningslagens bestämmelse om delikatessjäv.

När det gäller frågan om förtroendeskadlig bisyssla konstaterar JO att Älvräddarnas verksamhet har klara beröringspunkter med Kammarkollegiets uppgifter som rör vattenverksamhet. JO bedömer emellertid att det inte är utrett att advokatfiskalen utöver sitt medlemskap har ett närmare engagemang i föreningen eller har medverkat i filmen på ett sätt som är ägnat att ifrågasätta hans opartiskhet som statlig tjänsteman. Det saknas därför skäl att kritisera Kammarkollegiet för underlåtenhet att ingripa mot advokatfiskalens föreningsengagemang.

I jävsfrågan uttalar JO att advokatfiskalens medlemskap i Älvräddarna i sig inte är tillräckligt för att det ska röra sig om delikatessjäv, trots att föreningsengagemanget m.m. har gett upphov till starka ifrågasättanden av hans opartiskhet, bl.a. från berörda kraftverksägare. JO bedömer att utredningen inte heller ger stöd för att det finns någon annan omständighet som medför att advokatfiskalen är jävig i vattenkraftsärenden. Avslutningsvis framhåller JO ändå mer allmänt vikten av att myndigheter vinnlägger sig om att bevara allmänhetens förtroende för verksamheten och är uppmärksamma på omständigheter som kan medföra risk för att deras opartiskhet ifrågasätts. JO påminner om det ansvar som vilar på en myndighets ledning och det ansvar som följer med rollen som offentliganställd.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 februari 2017 framförde AA, som är ordförande i Hallands Vattenkraftförening, klagomål mot Kammarkollegiet och advokatfiskalen BB. Han anförde följande: Advokatfiskalen har tagit otillbörlig ställning i vattenkraftsärenden, vilket innebär jäv eller åtminstone delikatessjäv. Han har haft samröre med organisationer med motstående intressen och uppträtt tillsammans med föreningarna Älvräddarnas Samorganisation (Älvräddarna) samt Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) vid gemensamma seminarier.

Till anmälan bifogades en utskrift från +FishEcos webbplats och fyra tidningsartiklar.

Utredning

Anmälan remitterades till Kammarkollegiet för yttrande. I sitt remissvar den 12 april 2017 anförde Kammarkollegiet i huvudsak följande:

Kammarkollegiets uppdrag

Kammarkollegiet har i uppdrag att föra talan för det allmänna för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen i enlighet med vad som anges i miljöbalken (2 § [rätteligen 3 § 1, JO:s anm.] förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet). Det innebär bl.a. att Mark- och miljödomstolen skickar kungörelser och ansökningshandlingar om tillstånd rörande vattenverksamhet till Kammarkollegiet, som kollegiet har att ta ställning till utifrån uppdraget.

Vad som avses med vattenverksamhet och vilka tillstånd som krävs framgår av 11 kap. miljöbalken. Av 11 kap. 6 § miljöbalken framgår att en vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Det allmänna intresset är inte klart definierat men återspeglas i de hänsynsregler som finns i miljöbalken, i framförallt 2-4 kap. miljöbalken.

Mark- och miljödomstolarna prövar som första instans mål om vattenverksamhet. Kammarkollegiet har ingen beslutanderätt om vattenverksamheter utan ska endast tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Kammarkollegiets uppgift är således att bidra till att det vid prövning av en verksamhet som regleras i miljöbalken finns ett fullgott beslutsunderlag avseende de miljöhänsyn och allmänna intressen som ska beaktas av Mark- och miljödomstolen. Partsrollen innebär att kollegiet måste göra en bedömning av och ta ett tydligt ställningstagande till om det planerade projektet kan få tillstånd enligt miljöbalken, vilket bör ske så tidigt som möjligt.

Miljöintressen och andra allmänna intressen sammanfaller inte alltid med det intresse som den sökande kraftverksägaren har. Inte sällan är de oförenliga. Avvägningen mellan intressena ska när det gäller vattenverksamhet i första hand göras av Mark- och miljödomstolen inom ramen för processen.

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska samråda med de statliga myndigheter, bl.a. Kammarkollegiet, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs upprättas. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning (6 kap. 4 § miljöbalken).

Kammarkollegiet kan inte ta egna initiativ till tillståndsprövningar. I det fall myndigheten agerar har det föregåtts av ett samarbete med berörda myndigheter och i enlighet med de prioriteringar som görs av kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som har till uppgift att bevaka olika intressen när det gäller vattenverksamheter. Kammarkollegiet använder således aktivt sin partsställning i tillståndsärenden som andra myndigheter eller enskilda på ett eller annat sätt har initierat.

Kammarkollegiet kan däremot ta egna initiativ till omprövningar och återkallelser av tillstånd enligt miljöbalken. Även det sker i samarbete med andra myndigheter och kommuner. Det sker i situationer där kollegiet blivit uppmärksammat på, t.ex. av en länsstyrelse enligt 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen (2011:13), att det finns ett allmänt miljöintresse att bevaka.

Prövningen i miljödomstolarna av vattenverksamheter är kontradiktorisk och bygger på att parterna argumenterar och framför bevis för det intresse parten har att tillvarata. Om kollegiets bedömning i ett ärende är att verksamheten inte uppfyller miljökraven är det kollegiets uppgift att framföra det till motparten, domstolen och andra berörda parter. Detta både för att övertyga domstolen men också för att motparten ska kunna tillvarata sina intressen och göra övervägda ställningstaganden inför olika alternativ, t.ex. om en tillståndsansökan ska ges in till domstolen.

I sammanhanget bör noteras att överklagbara beslut enligt miljöbalken får överklagas av parter samt av organisationer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Älvräddarnas Samorganisation (Älvräddarna) och Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) är föreningar som tillerkänts talerätt.

Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheten verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndigheten ska vidare tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Kammarkollegiets talan förs normalt på delegation av enskilda tjänstemän. Advokatfiskalen är en sådan tjänsteman. Det gäller både under samrådsfasen och när ärenden handläggs i domstol.

Anmälan

Uppgifterna i anmälan avser inte ett enskilt ärende utan uppgifter på +FishEco:s hemsida och i tidningsartiklar.

Medverkan på bilden

På +FishEco:s hemsida finns en bild där advokatfiskalen står tillsammans med tio andra personer. Det är inte känt vilka alla dessa tio personer är. Enligt en underrubrik är det "Gänget bakom filmen". Bilden är tagen i anslutning till premiären av filmen Kampen om Älvarna, som är ett resultat av ett samarbete med många olika aktörer bl.a. Älvräddarna, WWF, Telge Energi och Tranås energi. Några personer på bilden medverkade i filmen, däribland representanter från nämnda aktörer. Premiärvisningen av filmen var ett öppet evenemang på stockholmsbiografen Bio Rio.

Advokatfiskalen är inte namngiven, vilket inte heller de andra personerna som är med på bilden är. Varken han eller kollegiet har förfogat över hur och i vilket sammanhang bilden kommit att användas.

Kammarkollegiets mening är att den omständigheten att advokatfiskalen är med på bilden inte är ägnat att ifrågasätta hans opartiskhet i sin roll som statlig tjänsteman. Inte heller ger sammanhanget i vilken bilden återfinns anledning att ifrågasätta hans opartiskhet.

Medverkan i filmen

Advokatfiskalen förekommer i filmen vid två korta sekvenser där han i en intervju situation uttalar sig om juridiska aspekter rörande vattenkraft. Detta gör han i sin egenskap som tjänsteman på Kammarkollegiet och expert när det gäller miljöbalkens regler om vattenkraft, vilket också framgår av filmen. Någon annan inblandning i filmen har varken kollegiet eller advokatfiskalen haft. Det kontrollerades innan intervjun att även olika företrädare, t.ex. från branschen, skulle intervjuas i filmen. En statlig tjänsteman från Statens lantbruksuniversitet intervjuas också som expert i filmen.

Huvudbudskapet i filmen är att det går att kombinera miljömål och vattenkraft men att småskalig vattenkraft bidrar med lite energi samtidigt som de negativa miljöeffekterna är förhållandevis stora. Filmen kännetecknas enligt Kammarkollegiets uppfattning av ett sakligt och informativt förhållningssätt i en uppmärksam och angelägen miljöfråga. Den småskaliga vattenkraften har diskuterats i interpellationsdebatter i riksdagen och ett flertal skriftliga frågor har ställts av riksdagsledamöter, vilket visar på det politiska intresset av frågan. Den senaste frågan 2016/17:855 besvarades den 22 februari 2017.

Enligt Kammarkollegiets uppfattning är det i linje med myndighetens uppgift att bidra med sakkunskap till samhället i de frågor som myndigheten ansvarar för. Den aktuella filmen är en upplysande och informativ film där parter med olika intressen uppträder och ger uttryck för sina erfarenheter och kunskaper. Flera aktörer står bakom filmen. Det förhållandet att advokatfiskalen intervjuas i filmen, i sin egenskap som tjänsteman vid Kammarkollegiet, är enligt kollegiets mening inte ägnat att ifrågasätta hans opartiskhet som statlig tjänsteman.

Älvräddarna är en sådan ideell organisation som tillerkänts rätt att överklaga överklagbara beslut enligt miljöbalken. Det innebär att Älvräddarna, helt oberoende av vilken inställning Kammarkollegiet har, kan klaga på ett beslut om tillstånd om att bedriva viss vattenverksamhet. Invändningen som framförs i en av artiklarna att advokatfiskalen gynnar den part som han är medlem i, dvs. Älvräddarna, bygger på ett missförstånd om de olika aktörernas roller. Älvräddarna har rätt att framföra de argument som de har mot ett tillstånd utan att detta stöds av Kammarkollegiet.

Artikeln den 3 januari 2017

I artikeln finns kommentarer om innehållet i det yttrande som Kammarkollegiet lämnat till Mark- och miljödomstolen.

Det saknas anledning att närmare kommentera de delar i artikeln som är markerade som citat av utsagor som advokatfiskalen gjort. Hur svaren på journalistens frågor återges i artikeln och i vilket sammanhang är något som tidningen får ta ansvar för.

När det gäller påståendet i artikeln som rör handläggningen av det specifika ärendet kan följande anföras. Kraftverksägaren förelades av länsstyrelsen i Hallands län att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken m.m. till Gränshuskvarns kraftverk. Samrådsunderlaget lämnades in till Kammarkollegiet den 23 augusti 2016.

Underlaget krävde viss utredning och komplettering. Underlaget var komplett den 26 september 2016. Ombudet i ärendet meddelades nämnda datum att samrådsyttrande skulle beslutas den 12 oktober, vilket bekräftades av ombudet utan erinran. Kammarkollegiet skickade samrådsyttrande till ombudet den 13 oktober 2016. Handläggningen av samrådsärendet har enligt kollegiets bedömning skett inom ramen för vad god förvaltningsservice kräver och utan någon fördröjning.

Artikeln den 4 januari 2017

I artikeln har advokatfiskalen svarat på frågor om hans medlemskap i bl.a. Älvräddarna.

Det är korrekt att han är medlem i föreningen.

Kammarkollegiets uppfattning är att advokatfiskalens medlemskap i Älvräddarna inte påverkat det sätt på vilket han företräder kollegiet. Det har inte heller visat sig komma i konflikt med hans arbetsuppgifter vad gäller hans opartiskhet i arbetet. Enbart det förhållandet att det finns beröringspunkter mellan hans arbetsuppgifter vid kollegiet och Älvräddarna, där han är medlem, medför inte att det uppstår en jävssituation.

Det ingår i arbetet för Kammarkollegiets tjänstemän att delta i olika sammankomster om vattenverksamheter. Det kan vara samrådsmöten, seminarier, konferenser eller informationsmöten. Det kan handla om specifika vattendrag eller mer principiella och övergripande frågor. Vid sådana sammankomster, som har olika arrangörer, deltar ofta olika intressenter, bl.a. myndigheter, kommuner, kraftverksägare och ideella föreningar som tillvaratar naturskydds- eller miljöskyddsintressen.

En översiktlig sammanställning visar på att advokatfiskalen i tjänsten deltagit vid minst ett tjugotal sammankomster av det slaget de senaste tio åren. Älvräddarna arrangerade 2014 en sammankomst som Havs- och vattenmyndigheten finansierade. En av sammankomsterna har arrangerats av Sportfiskarna (2011).

Det framgår inte av anmälan vid vilken sammankomst advokatfiskalen skulle ha uppträtt tillsammans med CC, ordförande i Älvräddarna, och mer eller mindre haft en gemensam presentation. Påståendena kan därför varken bemötas eller kommenteras av Kammarkollegiet. Enbart det förhållandet att advokatfiskalen i sin roll som tjänsteman vid Kammarkollegiet uppträtt vid samma sammankomst som Älvräddarna innebär enligt kollegiets mening inte att hans opartiskhet kan ifrågasättas. Advokatfiskalen har aldrig haft en gemensam presentation med Älvräddarna.

I artikeln påstås vidare att ombudet för den berörda kvarnägaren sagt att "Är man medlem där sympatiserar man naturligtvis med Älvräddarnas ståndpunkt. Det skiner också igenom i hans yttranden". I vilka yttranden och på vilket sätt yttrandena inte skulle ligga inom Kammarkollegiets uppdrag och brista i saklighet och opartiskhet framgår inte. Påståendet kan därför inte närmare kommenteras av kollegiet. Kammarkollegiets samrådsyttrande av den 13 oktober 2016 avseende Gränshuskvarn bifogas [*bilagan inte medtagen här, JO:s anm.*].

Artikeln den 5 januari 2017 och den odaterade artikeln

Kammarkollegiet har inga kommentarer till uppgifterna i artiklarna.

Sammanfattning

Kammarkollegiet anser att advokatfiskalen inte har tagit otillbörligt ställningstagande i vattenkraftsärenden och att detta inte inneburit jäv eller delikatessjäv. Inte heller har han genom "händelsen" tagit ställning som gynnar part och samröre med organisationer med motstående intressen.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Av 3 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän framgår att JO särskilt ska se till att myndigheterna följer regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Den reglering som avses är 1 kap. 9 § regeringsformen, där det föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter

och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Bestämmelsen utgör den konstitutionella grunden för de jävsregler som finns i bl.a. förvaltningslagen (2017:900) och förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Kravet på saktighet och opartiskhet omfattar inte bara den faktiska handläggningen av en sak och de verkliga skäl som ligger bakom ett beslut, utan det har också betydelse hur en myndighets agerande uppfattas. Redan risken för att det utifrån kan uppfattas som att saktighet och opartiskhet inte iakttas kan alltså vara tillräcklig för att hindra ett visst agerande (Bull & Sterzel, Regeringsformen, 2015 s. 54).

Vid Kammarkollegiets handläggning tillämpades under den tid som anmälan avser jävsreglerna i 11 § i den då gällande förvaltningslagen (1986:223). Punkterna 1–4 i bestämmelsen innehåller en uppräknning av faktiska omständigheter, bl.a. släktskap, som medför att en handläggare är jävig i ett ärende. Punkt 5 innehåller en allmänt hållen bestämmelse där det framgår att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet (s.k. delikatessjäv). Det är den bestämmelsen som är aktuell i det här ärendet.

Jävsreglerna syftar till att förhindra misstankar om bristande opartiskhet och ovidkommande hänsyn. De är en viktig del i det preventiva rättsskyddet och betydelsefulla för allmänhetens förtroende för myndigheterna (se bl.a. JO 2005/06 s. 351). Det krävs inte att en handläggare rent faktiskt har brustit i kraven på opartiskhet och objektivitet för att det ska vara fråga om jäv. Det är tillräckligt att det med ett objektivt betraktelsesätt finns någon särskild omständighet som rubbar förtroendet för handläggaren (se JO 2015/16 s. 412; jfr även HFD 2011 ref. 15 och NJA 2014 s. 482 punkterna 12 och 13 i fråga om tolkningen av motsvarande bestämmelse om domarjäv i 4 kap. 13 § rättegångsbalken). Det räcker däremot inte att en part saknar förtroende för den aktuella befattningshavaren, utan det måste finnas en rimlig grund för partens åsikt (jfr NJA 2014 s. 482 punkterna 12 och 13 och NJA 2010 s. 274 punkt 6 i fråga om domarjäv).

Jävsreglerna gäller den som ska handlägga ett ärende. Med det avses inte bara beslutsfattare utan alla som ska ta sådan befattning med ärendet att de kan tänkas inverka på utgången (se bl.a. Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen [23 augusti 2018, Zeteo], kommentaren till 11 §).

Av 12 § första stycket i 1986 års förvaltningslag framgår att den som är jävig inte får handlägga ärendet. Han eller hon får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. I andra stycket anges att den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne självmant ska ge det till känna. Formuleringen ”som kan antas utgöra jäv” får uppfattas så att upplysningsplikten omfattar ett något vidare område än det där formellt jäv

kan konstateras. Myndigheten ska inte vara ovetande om omständigheter som med fog skulle kunna uppfattas som jävsgrundande. Även om bedömningen i ett enskilt fall utmynnar i ställningstagandet att det inte rör sig om formellt jäv, kan det ibland ändå vara lämpligare att en annan handläggare tar över ärendet, för att förtroendet för myndighetens verksamhet inte ska riskeras.

Av intresse i sammanhanget är också bestämmelserna om förtroendeskadliga bisysslor i 7–7 c §§ lagen om offentlig anställning. I 7 § anges att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor har sin grund i de särskilda krav på integritet som den offentliga anställningen ställer på arbetstagarna (se SOU 2000:80 s. 85). Syftet med regleringen är alltså att bevara allmänhetens förtroende för myndigheten och ytterst för den offentliga förvaltningen i allmänhet. Av 7 c § framgår att en arbetsgivare ska besluta att en arbetstagare som har en bisyssla som inte är förenlig med 7 § ska upphöra med bisysslan.

Betydelsen av förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor är först och främst att en anställd i princip inte får ägna sig åt en bisyssla som medför risk för att jäv – mer än i enstaka fall – kan uppkomma mot arbetstagaren i huvudanställningen (se bl.a. SOU 2000:80 s. 87 ff.). Risken för förtroendeskada ökar om bisysslan är omfattande, uppgifterna är kvalificerade, berör myndighetens arbetsområde, ger stor ekonomisk ersättning och om arbetsuppgifterna i huvudanställningen kräver särskilt orubbat förtroende, t.ex. maktutövande eller förvaltande uppgifter, upphandlings- eller tillsynsuppgifter.

Slutligen ska nämnas bestämmelsen i 2 kap. 1 § regeringsformen, enligt vilken var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och föreningsfrihet. Av 20 och 21 §§ i samma kapitel framgår att dessa friheter under vissa förutsättningar får begränsas genom lag.

Bedömning

Utgångspunkter m.m.

AA har i sin anmälan anført att advokatfiskalen har tagit otillbörlig ställning i vattenkraftsärenden, vilket utgör s.k. delikatessjäv.

Genom utredningen har det kommit fram att advokatfiskalen handlägger ärenden om vattenverksamhet och för Kammarkollegiets talan vid bl.a. samråd och i domstol. Han ingår således i den personkrets som omfattas av såväl lagen om offentlig anställning som förvaltningslagens jävsregler. Vidare framgår av utredningen att advokatfiskalen är medlem i intresseföreningen Älvräddarna och har medverkat i en film om vattenkraften i Sverige, som föreningen tagit fram tillsammans med andra aktörer. Frågorna i ärendet är därmed dels om advokatfiskalens föreningsengagemang och medverkan i den aktuella filmen skulle kunna vara en sådan förtroendeskadlig bisyssla som Kammarkollegiet

borde ha ingripit mot, dels om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för advokatfiskalens opartiskhet vid handläggningen av Kammarkollegiets ärenden om vattenkraft.

Som framgår av Kammarkollegiets yttrande har myndigheten inte någon beslutanderätt i mål och ärenden om vattenverksamheter utan ska bidra till att det vid prövning av en verksamhet som regleras i miljöbalken finns ett fullgott beslutsunderlag i fråga om de miljöhänsyn och allmänna intressen som ska beaktas av mark- och miljödomstolen. Kammarkollegiets uppgift när det gäller vattenverksamhet är således att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen. Myndigheten framhåller att dessa intressen inte alltid sammanfaller med det intresse som den sökande kraftverksägaren har samt att intresseavvägningen när det gäller vattenverksamhet i första hand ska göras av mark- och miljödomstolen inom ramen för processen, i vilken Kammarkollegiet agerar som part.

Jag vill i detta sammanhang påminna om att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet inte är begränsade till att gälla myndighetsutövning och annat beslutsfattande utan även omfattar situationer där en myndighet exempelvis uppträder som part (se 1 kap. 9 § regeringsformen, där det framgår att kraven gäller alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter).

Förtroendeskadlig bisyssla

När det gäller frågan om förtroendeskadlig bisyssla har Arbetsdomstolen i en nyligen meddelad dom funnit att en polisinspektörs fritidsengagemang som ordförande i en ideell förening, som bl.a. ger stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för våld i nära relationer, utgör en otillåten bisyssla (se AD 2018 nr 45). Domstolen nämner i sin motivering bl.a. att det finns klara beröringspunkter mellan föreningens verksamhet och Polismyndighetens, samtidigt som föreningen riktar in sin verksamhet till förmån för den ena partssidan som förekommer vid Polismyndighetens myndighetsutövning vid brott som har någon målsägande. I domen framhålls vidare följande:

Att engagera sig i och arbeta för en sådan förening är därför för en polis en bisyssla som till sin art är sådan att den typiskt sett riskerar förtroendet för opartiskheten i arbetet vid Polismyndigheten. Allmänheten kan nämligen lätt få intrycket att den polis som frivilligt agerar ensidigt på sin fritid, genom att engagera sig för den ena partssidan, också kan komma att påverka sitt eget eller andras arbete vid Polismyndigheten i samma riktning. Risker för förtroendeskada är alltså höga. Det gäller även fast föreningsengagemanget är samhällsnyttigt och trots att poliser och andra offentliga tjänstemän kan få författningens enliga arbetsinstruktioner att i sin anställning stödja samma partssida.

Arbetsdomstolen konstaterar dock att föreningsfriheten medför att själva medlemskapet i föreningen inte kan läggas till last vid en bedömning enligt 7 § lagen om offentlig anställning. På samma sätt förhåller det sig enligt domstolen – med hänsyn till yttrandefriheten – med åsikter som den anställde kan yttra inom ramen för föreningens opinionsbildande verksamhet.

Det föreningsengagemang som är aktuellt i det här ärendet gäller Samorganisationen Älvräddarna, som – enligt de stadgar som återges på organisationens webbplats – är en ideell och partipolitiskt obunden sammanslutning vars syfte är att underlätta samarbetet mellan grupper och enskilda som kämpar för de bevarandevärden som Sveriges vattendrag representerar. Förutom att sprida kunskap ska organisationen i sin verksamhet bl.a. väcka opinion i frågor som rör exploatering av outbyggda älvar och älvsträckor, samt restaureringsåtgärder i påverkade vatten, stödja de grupper och enskilda som kämpar för bevarande av exploateringshotade älvar och älvsträckor samt påverka myndigheter och politiker till att verka för stärkt skydd av outbyggda älvar och älvsträckor. Enligt Kammarkollegiets yttrande är Älvräddarna en sådan ideell organisation som tillerkänts rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken.

Älvräddarnas verksamhet har klara beröringspunkter med Kammarkollegiets uppgifter i fråga om vattenverksamhet. Det är emellertid inte utrett att advokatfiskalen utöver sitt medlemskap har ett närmare engagemang i föreningen eller har medverkat på annat sätt i den aktuella filmen än vad Kammarkollegiet har angett i remissvaret. Det som kommit fram i ärendet ger därför inte anledning till någon kritik mot Kammarkollegiet för att myndigheten inte funnit skäl att ingripa mot advokatfiskalens föreningsengagemang enligt 7 c § lagen om offentlig anställning. Detta förhållande hindrar dock i sig inte att advokatfiskalen skulle kunna anses jävig i enskilda ärenden eller ärenden av ett visst slag.

Delikatessjäv

När det gäller frågan om s.k. delikatessjäv kan först konstateras att uttrycket ”särskild omständighet” i 11 § 5 i den tidigare gällande förvaltningslagen markerar att det krävs något mer påtagligt för att omständigheten ska vara av sådant slag. Som exempel brukar nämnas att en handläggare är nära vän eller ovän med en part i ett ärende eller att en handläggare är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Det är inte möjligt att uttömmande ange alla situationer där delikatessjäv kan förekomma, utan en samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall (se bl.a. Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen [23 augusti 2018, Zeteo], kommentaren till 11 §).

Det står klart att advokatfiskalens föreningsengagemang m.m. har gett upphov till starka ifrågasättanden av hans opartiskhet i handläggningen av ärenden om småskalig vattenkraft, bl.a. från berörda kraftverksägare och intresseorganisationen Hallands Vattenkraftförening. För att det ska anses röra sig om jäv måste emellertid omständigheterna rimligen vara sådana att det för en objektiv iakttagare kan uppkomma legitima tvivel om hans opartiskhet och oberoende (jfr bl.a. NJA 2010 s. 274).

Frågan om i vilka situationer medlemskap och annat engagemang i en ideell förening kan utgöra jäv har inte något entydigt svar. I förarbetena till 1971 års

förvaltningslag diskuterades bl.a. om en offentligt anställds anknytning till en facklig organisation kunde innebära jäv i ett ärende som rörde organisationen (prop. 1971:30 s. 350 och 356). Det hänvisades till uttalanden i en proposition om de offentligt anställdas förhandlingsrätt (prop. 1965:60 s. 123). Den uppfattning som där kom till uttryck var att enbart det förhållandet att det allmännas företrädare i en förhandling tillhörde eller hade tillhört en organisation som utgjorde förhandlingspart inte kunde anses ägnat att rubba förtroendet för opartiskheten. Annorlunda förhöll det sig däremot om personen tillhörde organisationens styrelse, hade något annat förtroendeuppdrag för organisationen eller var funktionär inom denna. Därutöver har JO tidigare uttalat att den omständigheten att en handläggare är medlem i en förening som har ett betydande intresse i utgången av ett ärende hos myndigheten i och för sig knappast innebär att handläggaren är jävig att handlägga ärendet (se JO 1986/87 s. 322).

I ärendet JO 2011/12 s. 521 hade en statsveterinär medverkat i ett projekt för utvärdering av fångstredskap, som genomfördes av Naturvårdsverket tillsammans med Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). Statsveterinären var samtidigt ordförande för Svenska Jägareförbundet, som sålde jaktutrustning och även drev en rättsprocess mot ett företag som tillverkade fångstredskap. Företagets redskap ingick bland dem som skulle utvärderas. Det rådde enligt JO inte någon tvekan om att dessa omständigheter hade medfört att statsveterinären var jävig, och för detta kritiserades veterinären. Även Naturvårdsverket och SVA, som känt till omständigheterna, fick kritik.

I rättsfallet NJA 2010 s. 274, om jävsvändningar i det s.k. Pirate Bay-målet, bedömdes bl.a. betydelsen av en domares medlemskap i Svenska Föreningen för Industriellt Rättsskydd (SFIR) vid tillämpningen av 4 kap. 13 § 10 rättegångsbalken. Svea hovrätt konstaterade i denna del bl.a. följande:

En utgångspunkt i svensk rätt är att politiska eller ideologiska motsättningar mellan en domare och en part i allmänhet inte utgör tillräckligt konkreta förhållanden för att de ska anses grunda jäv (se t.ex. Ekelöf och Edelstam, Rättegång, Första häftet, 8 uppl. 2002, s. 148). Jäv kan emellertid föreligga om domaren representerar en förening eller sammanslutning som har ett direkt intresse av utgången i målet, med vilket menas framför allt ett ekonomiskt intresse men även t.ex. en organisations intresse av att bibehålla en viss ställning i samhället (se NJA 1978 s. 464). Jäv kan också föreligga om domaren eller föreningen särskilt har engagerat sig i den sak som målet gäller (Tiby, Domarjäv, s. 215).

— — —

Även om SFIR får uppfattas som en förening som i första hand ser till rättighetshavares intressen och rättigheter, har det inte framkommit några konkreta omständigheter som tyder på att SFIR har ett särskilt intresse av utgången i just detta mål eller att SFIR engagerat sig i de konkreta frågor som ska prövas i målet. Det allmänna intresse som SFIR kan tänkas ha av att motverka intrång i immateriella rättigheter ligger väl i linje med vad som följer av grundlag (2 kap. 19 § RF) och i övrigt av svensk lag på området. Att K.B. som medlem i föreningen får anses dela detta intresse medför enligt hovrättens bedömning inte att det finns skäl för en objektiv bedömning att betvivla hennes opartiskhet vid prövningen av de bevis- och rättsfrågor hon ställs för som domare i målet.

Hovrättens beslut överklagades till Högsta domstolen, som avslog överklagandet bl.a. med hänvisning till de skäl som hovrätten anfört.

Enligt min uppfattning bör bestämmelsen om delikatessjäv i förvaltningslagen inte ges en strängare tolkning än motsvarande bestämmelse i rättegångsbalken. Samtidigt måste konstateras att praxis inte tycks utesluta att medlemskap i en förening som har ett särskilt intresse av utgången i ärendet undantagsvis skulle kunna utgöra jäv.

Älvräddarna kan vid sidan av Kammarkollegiet uppträda som part i domstolsprocesser som rör vattenverksamhet. Föreningen får således anses företräda partsintressen på ett tydligare sätt än vad som bedömdes vara fallet med SFIR i det ovan nämnda rättsfallet NJA 2010 s. 274. De miljöintressen föreningen företräder sammanfaller emellertid delvis med intressen som även Kammarkollegiet har till uppgift att ta till vara.

Som nämnts ovan har det inte kommit fram att advokatfiskalen utöver själva medlemskapet haft något uppdrag för Älvräddarna, exempelvis som ordförande. Vidare har Kammarkollegiet anfört att advokatfiskalens deltagande vid sammankomster och seminarier har skett inom ramen för hans roll som tjänsteman vid myndigheten. Kammarkollegiet har tillbakavisat uppgifterna om att advokatfiskalen haft gemensamma presentationer med intresseföreningar. Uppgift står alltså mot uppgift i dessa delar, och jag bedömer inte att ytterligare utredning skulle vara meningsfull.

Sammantaget anser jag att advokatfiskalens medlemskap i Älvräddarna i sig inte är tillräckligt för att det ska anses finnas en sådan särskild omständighet som enligt 11 § förvaltningslagen är ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet i ärenden om vattenverksamhet. Utredningen ger inte heller stöd för att det finns någon annan omständighet som kan medföra att han är jävig att handlägga sådana ärenden.

Avslutande synpunkter

Som framgått i det föregående ger det som har kommit fram i ärendet inte anledning till kritik mot Kammarkollegiet eller advokatfiskalen.

Jag vill avslutningsvis ändå mer allmänt framhålla vikten av att myndigheterna vinnlägger sig om att bevara allmänhetens förtroende för verksamheten och är uppmärksamma på omständigheter som kan medföra risk för att deras opartiskhet ifrågasätts. En myndighets ledning har ett ansvar för att medarbetarna är införstådda med de krav som ytterst följer av regeringsformen samt för att verksamheten organiseras på ett sätt som gör det lättare att följa dessa krav. När det gäller den anställdes eget ansvar och rollen som offentliganställd vill jag också hänvisa till Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda (S2013.011, s. 10 ff.). Där framhålls bl.a. att den statsanställda har samma yttrande- och föreningsfrihet samt åsiktsfrihet som övriga medborgare, men samtidigt i sitt arbete ska visa lojalitet med myndighetens verksamhet samt med gällande

lagstiftning och författningens grundläggande värden. Den anställde måste vidare vara medveten om att upprätthållandet av förtroendet å ena sidan och åsiktsfriheten å andra sidan ibland kan innebära en konflikt, som den enskilde måste hantera klokt och efter eget omdöme. I det sammanhanget finns det anledning för en statsanställd att reflektera över om i vissa fall ett privat agerande, t.ex. i samband med föreningsaktiviteter och fritidssysslor, kan vara av den arten att förtroendet för den anställdes opartiskhet i arbetet kan komma att skadas.

Ärendet avslutas.