

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
3624-08

meddelad i Stockholm den 5 mars 2009

KLAGANDE

Hagenfeldt Advokatbyrå AB, 556629-0499

Ställföreträdare: Advokat Carl Lindstrand

Hagenfeldt Advokatbyrå AB

Box 3443

103 69 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrättens i Stockholm beslut den 14 maj 2008 i mål nr 3304-08,
se bilaga

SAKEN

Invändning om jäv

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 67995

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-12:00
13:00-15:00

YRKANDE M.M.

Hagenfeldt Advokatbyrå AB (bolaget) fullföljer sin talan i Regeringsrätten och anför bl.a. följande. Målet handlar om lämpligheten av att en adjungerad ledamot i kammarrätten, som är tjänstledig från Skatteverket, deltar i handläggning av mål där verket är part. Tjänstledighet medför en rätt för arbetstagaren att efter tjänstledigheten återgå till samma eller likvärdiga arbetsuppgifter och anställningsvillkor som gällde vid beviljandet av tjänstledigheten. Den tjänstledige kan därmed ha ett intresse av att verka lojalt med sin arbetsgivare, även under tjänstledigheten. I ett fall som det förevarande är det därför uppenbart att det föreligger ett sådant förhållande som medför att det uppstår ett legitimt tvivel om domstolens opartiskhet, vilket medför att kravet i artikel 6.1 i Europakonventionen på opartisk rättegång inte är uppfyllt. Omständigheterna i målet är analoga med de omständigheter som förelåg i *Belios mot Schweiz* i vilket fall Europadomstolen konstaterade en kränkning av artikel 6.1. I det fallet underkände Europadomstolen, med hänsyn till kravet på objektiv opartiskhet, att en polistjänsteman tjänstgjorde i en polisnämnd mot bakgrund av att denne sannolikt skulle komma att återgå till sina polisiära uppgifter. Det är uppenbart att AA befatning med mål där Skatteverket är part strider mot artikel 6.1 på samma sätt då hon sannolikt kommer att återgå till sin tjänst hos verket efter att hennes anställning vid kammarrätten har upphört. Med hänsyn till att Skatteverket i dag är en enda rikstäckande myndighet får det anses strida mot objektivitetskravet att en skattetjänsteman inte anmäler sig jävig i ett ärende där verket är part. Särskilt som Skatteverket i förevarande mål om tvångsåtgärd i beskattningsförfarandet inte är beslutande myndighet, och därmed dess ställning som part får anses särskilt uttalad.

Presidenten vid Kammarrätten i Stockholm har yttrat sig i målet och anför bl.a. följande.

Statsmakterna har tydligt framfört önskemål om att domarrekruteringen ska breddas och att det är positivt att domstolarna kan tillgodogöra sig kompetens från välutbildade jurister med erfarenhet från universitet, olika myndigheter etc. (se bl.a. prop. 2007/08:113 Rekrutering av domare, s. 16, bet. 2007/08:JuU21, rskr 2007/08:217; SOU 1988:53 Domarbanan – Utbildning och meritvärdering, s. 136-137, SOU 2003:102 En öppen domarrekrutering, bilaga 1, s. 459-460). Sedan den 1 januari 2002 är det därför för kammarrätten möjligt att, enligt 44 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, som adjungerad ledamot förordna en lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i kammarrätten. Motsvarande förändringar har gjorts också för hovrätterna. Tanken är att kompetens från bl.a. advokater och

åklagare, dvs. personer som vanligen uppträder som parter eller som företrädare för parter inför domstolen, ska komma också domstolarna till nytta.

I syfte att underlätta för advokater att arbeta i domstol gjordes så sent som förra året vissa ändringar i 8 kap. rättegångsbalken. I motiven till lagändringen (se prop. 2007/08:113 s. 17) angavs att befintliga bestämmelser är otillfredsställande, att det kan uppstå tvekan i vilken utsträckning balken tillåter att advokater adjungeras och att det kan bidra till att advokater avhåller sig från att söka anställning som adjungerad ledamot. Vidare konstaterades att, liksom när det gäller andra jurister, enskilda advokater bör ha möjlighet att bedöma sin fallenhet och sitt intresse för domaryket genom en tids anställning i domstol. Mot bakgrund härav ansåg regeringen att det i rättegångsbalken tydligare bör framgå att Advokatsamfundet kan meddela dispens för advokater som vill arbeta i domstol. Riksdagen ställde sig bakom regeringens resonemang (se tidigare angiven proposition). Frågan om den som i sin yrkesverksamhet har att företräda parter inför domstol kan vara adjungerad ledamot i en domstol har således nyligen varit föremål för bedömning av regering och riksdag.

Som ett led i att genomföra regeringens intentioner har kammarrätten under ett flertal år förordnat bl.a. anställda vid olika förvaltningsmyndigheter och universitet samt en advokat som adjungerade ledamöter. Frågan om jäv har inte behandlats i de utredningar som ligger till grund för ändringarna i 44 § kammarrättsinstruktionen utan det har lämnats över till den enskilda domstolen att bedöma vilka personer som är lämpliga som adjungerade ledamöter och vilka måltyper dessa ska arbeta med. Kammarrätten har därvid funnit att det av statsmakterna knäsetta målet inte kommit i konflikt med anspråken på domstolarnas opartiskhet.

Kammarrätten och, enligt vad jag erfarit, Svea Hovrätt har istället funnit det naturligt med ett betraktelsesätt som innebär att den adjungerade ledamoten, under den tid som adjunktionen pågår, har förmåga att förstå och acceptera domarrollen, frikopplat från intressen som han eller hon annars yrkesmässigt företräder. Det finns inga indikationer på att detta skulle vara en felaktig bedömning. Det har tvärtom omvittnats att systemet fungerat synnerligen väl i samtliga de fall adjunktion av detta slag förekommit.

AA har arbetat på Skatteverket sedan 1989 och har varit processförare/skatteintendent på Storföretagsskattekontoret i Stockholm. Hon har också varit rättslig kontaktperson i förfarande och process. Vidare har hon varit rättslig samordnare, dvs. fattat beslut efter revision och varit ansvarig för materiella frågors riktighet gentemot kontorets revisorer och utredare. Hon har varit vice ordförande vid skattenämndsmöten. I hennes arbetsuppgifter på Skatteverket har det ingått att handlägga överklaganden till länsrätt och kammarrätt avseende främst inkomstskatt men även arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt avseende stora företag, samt att uppträda vid muntliga

förhandlingar i länsrätt och kammarrätt. Hon har utbildat jurister till processförare/skatteintendenter och har även undervisat i kurser om skattetillägg. Tidigare har hon arbetat som processförare och funktionsansvarig för förfarande- och processfrågor på Skatteverket i region Stockholm; kontoret handlade frågor avseende företagsbeskattning med inriktning på små och medelstora företag samt privatpersoner. Hon har även granskat självdeklarationer och reviderat företag.

Under sin tjänstgöringstid på Kammarrätten i Stockholm har AA tjänstgjort på avdelning 2. Hon har i huvudsak deltagit i avgöranden där Skatteverket varit beslutande myndighet. Självklart har hon inte deltagit i avgöranden där hon själv fattat det överklagade beslutet eller där hon på något annat sätt tagit befattning med ärendet såsom företrädare för Skatteverket. Den omständigheten att en domare tidigare i annat sammanhang, utan anknytning till det aktuella målet, tagit ställning till en rättsfråga som uppkommit i målet torde endast under mycket speciella förhållanden medföra jäv (se RÅ 2005 ref. 1 och RÅ 1993 ref. 31).

När det gäller opartiskhet har Europadomstolen urskiljt två element. För det första uppställs krav på att varje domare rent faktiskt skall döma opartiskt mellan parterna, s.k. subjektiv opartiskhet. En domare får alltså inte ha haft en personlig övertygelse eller ha agerat på ett sätt som inneburit att hans eller hennes opartiskhet av den orsaken kan sättas i fråga. För det andra uppställs krav på att det för en objektiv betraktare inte får föreligga något tvivel om domstolens opartiskhet, s.k. objektiv opartiskhet (se Fitger, Rättegångsbalken I, supplement 53, november 2006, s. 4:31).

Kammarrätten har tidigare bedömt, mot bakgrund av stadgandet i 44 § kammarrättsinstruktionen, de uttalanden som gjorts i ovannämnda utredningar samt de objektivitetskrav som ställs på alla statsanställda oavsett om de tjänstgör i domstol eller på myndighet, att hinder inte föreligger mot att förordna en myndighetsanställd person som adjungerad ledamot. Någon jävssituation kan inte anses uppstå enbart på den grunden att en domare tidigare varit anställd på en myndighet, något som inte är ovanligt i domstolsväsendet och som är en del av hela den svenska ämbetsmannakulturen. Enbart den omständigheten att en adjungerad ledamot skulle kunna återgå till sin gamla myndighetstjänst förändrar enligt kammarrätten inte denna bedömning. Det kan i detta sammanhang nämnas att en av kammarrättens tidigare adjungerade ledamöter numera är kammarrättsråd. Mot denna bakgrund fann kammarrätten, när AA anställdes, att någon jävssituation inte skulle komma att uppstå ifall hon skulle döma i skattemål.

I sammanhanget bör också nämnas att även en adjungerad ledamot avlägger den i 28 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar föreskrivna domareden.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser kammarrätten att kraven på subjektiv och objektiv opartiskhet är uppfyllda när AA deltar i kammarrättens

Mål nr
3624-08

avgörande rörande skattemål, även om hon samtidigt är tjänstledig från Skatteverket. I övrigt hänvisar kammarrätten till den bedömning som kammarrättens avdelning 1 gjort i det nu överklagade målet.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Av handlingarna i målet framgår att AA är tjänstledig från sin tjänst hos Skatteverket under sin adjunktion vid Kammarrätten i Stockholm. Vidare framgår att AA deltagit i ett beslut vid Kammarrätten i Stockholm att avslå bolagets begäran om muntlig förhandling i mål nr 2538-08 som handlar om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet. Skatteverket är bolagets motpart i detta mål.

Bolaget hävdar att AA, på grund av sin anställning hos Skatteverket, var jävig då hon deltog i kammarrättens beslut och åberopar till stöd för sin jävsinvändning den rätt till opartisk rättegång som följer av artikel 6.1 i Europakonventionen. Bolaget åberopar inte uttryckligen jävsbestämmelserna i 4 kap. 13 § rättegångsbalken. Med hänsyn till vad bolaget anför bör punkten 10 i paragrafen dock beaktas i målet. Av denna punkt framgår att en domare är jävig att handlägga mål om ”eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet”. Att jävsbestämmelserna i rättegångsbalken ska tillämpas i förevarande fall följer av 41 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Syftet med bestämmelserna om jäv i rättegångsbalken är att säkerställa allmänhetens förtroende för domstolarna genom att utesluta domare från handläggningen av mål i vilket hans eller hennes förhållande till parten eller saken är sådant att det kan innebära fara för partiskhet. Att en omständighet är sådan att den är ”ägnad” att rubba förtroendet för domarens opartiskhet innebär att frågan ska bedömas utifrån en objektiv måttstock och att frågan om domaren ”känner sig” jävig i princip inte har någon betydelse (Fitger, Rättegångsbalken, en kommentar på Internet). Högsta domstolen har i NJA 1981 s. 1205 uttalat att jävsreglerna syftar till att skydda rättsskipningens objektiva handhavande och att det är angeläget att reglerna tillämpas på ett sådant sätt att en domare som omfattas av en sådan regel 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 (jfr NJA 2007 s. 841).

Bestämmelserna om jäv i rättegångsbalken ska tolkas och tillämpas i ljuset av

Mål nr
3624-08

Europakonventionen och dess krav i artikel 6.1 på att var och en har rätt att få sin sak prövad i en opartisk domstol. Europadomstolen skiljer i sin praxis mellan subjektiv och objektiv opartiskhet hos domstolen. Med subjektiv opartiskhet menas att en domare rent faktiskt inte har en förutfattad mening eller en önskan att främja den ena partens intressen medan man med objektiv opartiskhet menar att det finns garantier för att varje legitimt tvivel i detta hänseende kan uteslutas. För att avgöra om den objektiva opartiskheten föreligger måste man ta ställning till om det finns en rimlig grund för en objektiv iakttagare att frukta en partisk hållning hos domaren (Danelius, SvJT 1991 s. 301).

Av motiven till nyligen vidtagna ändringar av rättegångsbalken i syfte att öka möjligheterna för advokater att arbeta i domstol framgår bl.a. följande. Möjligheten att adjungera i domstol ses som ett sätt att skapa ett bredare rekryteringsunderlag för domaranställningar. Möjligheten för domstolarna att anlita jurister som är verksamma utanför domstolsväsendet har traditionellt syftat till att tillföra domstolarna specialistkompetens i ett visst mål. Arbetet med att erbjuda etablerade jurister att adjungera som ledamot i framför allt överrätt har emellertid utvecklats till att avse en tids anställning i domstolen utan koppling till ett särskilt mål. Särskilda medel har skjutits till för att överrätterna ska kunna anställa adjungerade ledamöter och sådana ledamöter har också blivit mer vanligt förekommande under senare år. I huvudsak har åklagare och advokater anställts men även jurister verksamma vid universitet samt andra myndigheter och organisationer har anställts som adjungerade ledamöter. Det anses att denna möjlighet att arbeta i domstol är värdefull ur flera aspekter. Domstolarna tillförs specialistkunskap och erfarenhet som berikar verksamheten och kan öka kvaliteten i dömandet. De jurister som adjungerar får tillfälle att bedöma sitt intresse för domaryrket och de själva och andra kan också få underlag för att bedöma deras lämplighet för detta yrke (prop. 2007/08:113 s. 16).

Regeringsrätten gör följande bedömning.

AA är tjänstledig från en anställning hos Skatteverket. Frågan i målet är om detta utgör en sådan särskild omständighet som kan rubba förtroendet för hennes opartiskhet i mål där Skatteverket är part. Denna fråga är att bedöma från såväl subjektiv som objektiv synpunkt. Såvitt gäller den subjektiva sidan har ingenting framkommit som ger anledning att ifrågasätta AA opartiskhet.

Vad gäller den objektiva bedömningen noterar Regeringsrätten inledningsvis följande. Det är visserligen möjligt att en enskild part i ett mål där Skatteverket är den enskildes motpart kan känna misstro mot en domstol där det ingår en ledamot som är anställd vid Skatteverket, även om denne är tjänstledig från anställningen. Frågan är emellertid om en sådan misstro i alla lägen är objektivt berättigad.

I förevarande fall bör vid denna bedömning beaktas att Skatteverket relativt nyligen omorganiserats från att tidigare ha bestått av en central myndighet och ett antal regionala skattemyndigheter på olika platser i landet till att bli en enda rikstäckande myndighet med ett mycket stort antal olika enheter med sinsemellan vitt skilda uppgifter och funktioner. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om den ändrade myndighetsstrukturen bör vara styrande för bedömningen av jävsfrågan. Det är t.ex. knappast givet att den som är tjänstledig från ett arbete med folkbokföringsfrågor ska anses jävig i mål om mervärdesskatt. Det kan sålunda hävdas att om man tidigare kunde ha godtagit t.ex. att någon som var anställd vid en viss skattemyndighet deltog som adjungerad ledamot vid handläggning av mål där en annan skattemyndighet var part så borde detsamma kunna gälla även sedan Skatteverket formellt blivit en enda myndighet.

Vidare bör beaktas att antalet mål i förvaltningsdomstol där Skatteverket är part är mycket stort. I de flesta mål torde det stå helt klart att det inte finns någon som helst koppling till en adjungerad ledamots tidigare tjänstgöring eller till den verksamhet han eller hon avser att återvända till efter avslutad adjunktion. När så är fallet bör det finnas ett utrymme för att bedöma frågan om förtroendet för ledamotens och därmed domstolens opartiskhet med hänsyn tagen till målens individuella karaktär. Det bör även beaktas att Skatteverkets partsställning ofta är en ren följd av att den enskilde överklagat ett visst beslut.

Enligt Regeringsrättens mening bör frågan om jäv objektivt sett föreligger således bedömas med hänsyn tagen till det aktuella målets individuella karaktär. Vid en sådan bedömning kan det vidare finnas skäl att beakta domstolens sammansättning och även vilken typ av beslut som är i fråga. Det är exempelvis inte givet att kravet på den objektiva opartiskheten alltid bör vara detsamma för en ensamdomare som för en av flera ledamöter i en kollegial domstol. På samma sätt bör bedömningen kunna variera beroende på om det är fråga om deltagande vid det slutliga avgörandet av ett mål eller vid olika beslut som fattas under den föregående handläggningen.

Såvitt avser det nu aktuella målet framgår av utredningen att AA tidigare tjänstgöring hos Skatteverket avsett annan verksamhet än sådan som var aktuell i målet hos kammarrätten och även att hon arbetat på annat håll i landet än den enhet hos Skatteverket som förde talan i målet. Hon deltog vidare endast som en av tre ledamöter vid beslut om avslag på begäran om muntlig förhandling. Målet har senare avgjorts genom dom, varvid hon inte deltagit. Mot denna bakgrund anser Regeringsrätten inte att det framkommit något som är ägnat att rubba tilltron till domstolen och till att målet handlagts på ett opartiskt sätt. Bolaget har således inte haft fog för sin jävsinvändning mot AA.

Mål nr
3624-08

Susanne Billum

Kjerstin Nordborg

Carl Gustav Fernlund

Margit Knutsson
skiljaktig mening, se protokoll

Henrik Jermsten

Linda Bolund Thornell
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd II

Föredraget 2008-10-29 och 2009-02-24