

Promemoria om jävsbestämmelserna för förtroendevalda i kommunfullmäktige och nämnder samt anställda vid förvaltningar

Den 1 juli 2022 ändrades jävsbestämmelserna i kommunallagen för att anpassas till lydelsen av motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen i syfte att uppnå en enhetlig reglering inom offentlig förvaltning. Anpassningen innebär en viss skärpning i fråga om parts- och intressejäv, men det framhålls i förarbetena att verkningarna av detta inte ska överdrivas. De situationer som nu kan komma att bedömas utgöra jäv enligt första punkten (intressejäv) har tidigare bedömts som delikatessjäv enligt dåvarande reglering i kommunallagen.

De undantag som funnits i kommunallagen från när jäv ska anses uppstå bedöms sakligt motiverade utifrån kommunala förhållanden och lämnas därför oförändrade. Även bestämmelsen kring hur beslut om jäv överklagas är oförändrad.

Inledning

Den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen iakttä saklighet och opartiskhet. Partsintressen hos den som är verksam inom förvaltningen ska alltid uppmärksammas, eftersom de kolliderar med kravet på opartiskhet och påverkar förmågan till saklighet.

En förutsättning för objektiva bedömningar är att ett ärende handläggs av personer vilkas opartiskhet inte kan ifrågasättas.

Tillämplig lagstiftning

Förtroendevalda i fullmäktige

Enligt 5 kap. 47 § kommunallagen (2017:725), KL, får en ledamot inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående.

I fråga om jäv för ledamöter ska 6 kap. 30 § andra och tredje styckena tillämpas. Vid fullmäktiges beslut i fråga om jäv gäller 6 kap. 32 §. Vad som sägs om nämnd i dessa bestämmelser ska i stället gälla fullmäktige.

Förtroendevalda i kommunstyrelsen och övriga nämnder och anställda vid förvaltningar

Av 6 kap. 28 § KL framgår att en förtroendevald är jävig, om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

I 6 kap. 30 § KL stadgas att en förtroendevald som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Den förtroendevalde får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självmant uppge det.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot en förtroendevald och har någon annan inte trätt i dennes ställe, ska nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden annars inte är beslutsför och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

I 6 kap. 31 § KL stadgas att om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller regionen äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller regionen utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enligt 28 § 2 eller 4 enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Den som handlägger ett ärende hos en nämnd ska inte heller anses jävig enligt 28 § 4 enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

Enligt 6 kap. 32 § KL får ett beslut om jäv överklagas endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket nämnden avgör ärendet.

Av 7 kap. 4 § KL framgår att i fråga om jäv för de anställda ska bestämmelserna i 6 kap. 28-32 §§ tillämpas.

Vad innebär jävsreglerna för ledamöter i kommunfullmäktige?

I **fullmäktige** får en ledamot inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen berör denne eller någon närstående. Handläggningen avser både överläggningen och beslutet i ärendet. Eftersom sammanträden i fullmäktige är offentliga behöver ledamoten inte fysiskt lämna lokalen, men bör lämna sin plats.

Med jäv avses att en person har ett sådant förhållande till saken eller parterna, dvs. berörs av det som ska beslutas om, att opartiskheten vid behandlingen av ett visst ärende kan ifrågasättas. Med personligen berörd avses ett ärende som berör ledamoten eller någon närstående som individ snarare än som del av ett kollektiv. Som exempel kan anges att fullmäktige kan besluta om arvoden till samtliga förtroendevalda medan styrelsens ordförande bör bedömas som jävig i ärendet om arvode till detta uppdrag. Ledamöter är inte jäviga vid deltagande i val inom fullmäktige även om det föreslås att de ska väljas till ett uppdrag.

En fullmäktigeledamot ansågs vara jävig i när en områdesplan skulle antas, eftersom planen hade väsentlig betydelse för värdet av fullmäktigeledamotens markinnehav (RÅ 1983 2:28). Jäv förelåg även då en ledamot deltog i beslut om nedsättning av va-avgift i ett område där han själv ägde en fastighet (RÅ 1992 ref. 50).

När det gäller ärenden i fullmäktige där en ledamot riskerar att misstänkas för att ha satt eget eller annans intresse framför kommunens, finns det anledning att avstå från att delta i ärendet. Se vad som sägs under rubriken *Delikatessjäv* nedan.

Vad innebär jävsreglerna i 6 kap. 28 § KL för ledamöter i kommunstyrelsen och övriga nämnder samt för anställda vid förvaltningar?

En förtroendevald i **kommunstyrelsen** eller annan **nämnd** alternativt en **anställd** vid någon kommunal förvaltning riskerar att vara jävig i fler situationer än en ledamot i fullmäktige, eftersom bestämmelserna om jäv avser all handläggning hos nämnderna. Med handläggning menas såväl utredning som beredning, föredragning och beslutsfattande. Även verkställighet kan innefattas, om det inte är fråga om rena expeditiönsåtgärder som diarieföring, utskrift och expediering.

Parts-, intresse- och närstående jäv

Den **första punkten** avser det som benämns parts-, intresse- och närståendejäv. Personen är jävig om hen eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. I bestämmelsen skiljer man på partsjäv, som omfattar den som är part i ärendet, och intressejäv, som träffar den som annars "kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning". Det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses eller som kan medföra jäv. Det är tillräckligt att man kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången i ärendet för att jäv ska föreligga.

En tjänsteperson får till exempel inte handlägga ett bygglovsärende där tjänstepersonen själv eller dennes granne är sökande. Är tjänstepersonen själv sökande är den part i ärendet. Är grannen sökande har tjänstepersonen rätt att överklaga, om grannens ansökan skulle bifallas.

När man talar om intressejäv ("kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning") menas att personen kan ha ett faktiskt intresse i saken. Så kan vara fallet om hans eller hennes ekonomiska eller personliga förhållanden kan påverkas av ett beslut i ärendet, även om han eller hon inte är part eller av annat skäl kan ha rätt att överklaga. Ett exempel kan vara att handläggaren har en större aktiepost i ett bolag som berörs av ärendet hos myndigheten. För att kunna bedöma saken måste man beakta både aktiepostens storlek och ärendets betydelse för bolaget.

Att ett ärende i största allmänhet angår alla som är samhällsmedlemmar eller åtminstone medlemmar av en viss grupp i samhället (till exempel alla som är skattebetalare eller alla som har barn i barnomsorgen) är inte något som grundar jäv.

Det som hittills har sagts har tagit sikte på frågan om ett ärende rör den förtroendevalde eller handläggaren själv. Men det finns också situationer då någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning, så kallat närståendejäv

I tidigare reglering fanns en uttrycklig uppräkningslista av vissa släktskap som jävsgrundande, såsom make, förälder, barn eller syskon. Andra typer av relationer som kunde grunda jäv benämndes "annan närstående". Det avsåg t ex sambo, mor- och farföräldrar, barnbarn, svågrar, svägerskor och svärföräldrar. Närståendejäv kan också föreligga om förhållandet som primärt grundat jäv har upphört, t ex om två makar skilt sig eller sambor flyttat isär.

I nu gällande skrivning har närståendejäv getts en mer neutral utformning som anses bättre anpassad till nutida levnadsförhållanden. Ändringen anses inte innebära någon större förändring jämfört med vad som tidigare gällt.

Ett ärende som JO granskade (JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 388) avsåg en gymnasierektors medverkan i lönerörelsen på skolan, där hans hustru var anställd som lärare. Rektorns medverkan innebar att han överlämnade förslag om lönepottens fördelning mellan lärarna. Även om det fanns ett antal ”kontrollstationer” efter det att rektorn hade avslutat sin roll, så måste hans deltagande enligt JO anses utgöra en viktig del av beredningen inför de slutliga förhandlingarna och beslut om lön till lärarna. Hans befattning med saken hade därför varit sådan att han omfattades av jävsbestämmelserna. Utredningen visade inte att hustrun otillbörligt hade gynnats på grund av rektorns agerande i ärendet. Det finns inte något krav på otillbörligt gynnande för att jävsreglerna ska vara tillämpliga. Jävsförhållandet innebär inte heller att överenskommelsen är ogiltig, men skulle kunna åberopas som grund för att beslutet var olagligt inom ramen för ett överklagande av beslutet genom laglighetsprövning.

Ställföreträdar- och ombudsjäv

Den **andra punkten** i 6 kap. 28 § KL avser s.k. ställföreträdar- och ombudsjäv och täcker alla de situationer där den förtroendevalde eller anställd, eller någon närstående till honom eller henne, är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning.

Denna jävsregel berör firmatecknare i bolag men även den som är förmyndare, förvaltare eller god man. Sådana företrädare är alltid förhindrade att delta i ett ärende rörande den som de är företrädare för, under förutsättning att ”den företrädde” kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning.

Frågan om vem som är ställföreträdare får avgöras enligt allmänna regler. Ställföreträdare är den som är behörig att företräda ett bolag eller en organisation, dvs. är firmatecknare. Det kan nämnas att den som är styrelseledamot i ett bolag, i en förening eller i en stiftelse inte av det skälet anses vara ställföreträdare för bolaget m.m. Om en stiftelse söker bygglov, och en ledamot av byggnadsnämnden sitter i styrelsen för stiftelsen, så föreligger det alltså inget ställföreträdarjäv som hindrar att hen är med och avgör ärendet i byggnadsnämnden. Däremot kan det föreligga s.k. delikatessjäv, som behandlas nedan.

Ombudsjäv kan uppstå då den förtroendevalde eller den anställd, eller någon närstående till honom eller henne, är eller tidigare varit ombud för en part. Ombudsjävet föreligger när den förtroendevalde eller den anställd har företrätt en part i saken med stöd av fullmakt och inträder oavsett vilken instans den handläggande, eller en närstående till honom eller henne, fört talan som ombud och oavsett om han eller hon då var knuten till myndigheten eller inte. Vidare är inte ombudsjävet begränsat till den sakfråga som det aktuella ärendet gäller.

Bestämmelsen avser inte att en anställd, som en serviceåtgärd, lämnat viss hjälp till den som saken berör.

Tillsynsjäv

Tredje punkten rör de situationer där den förtroendevalde eller anställda är knuten till en verksamhet som ett tillsynsärende avser. Det innebär att en förtroendevald eller anställd som på något sätt är knuten till driften av en kommunal verksamhet inte kan delta i hanteringen av tillsynen över samma verksamhet. Regeln omfattar all slags kommunal tillsyn över verksamheter som kommunen själv bedriver. I den kommunala tillsynen ingår att utöva tillsyn över verksamheter där kommunen själv kan vara driftsansvarig, t.ex. energi- och avloppsanläggningar.

Uttrycket "är knuten till" täcker in att en person deltar vid handläggningen av ett tillsynsärende avseende en verksamhet som hen är ansvarig för men ännu inte har tagit befattning med.

Tillsynsjävet omfattar inte den uppsikt som kommunstyrelsen har över verksamhet i kommunala nämnder och bolag.

Delikatessjäv

Slutligen behandlar den fjärde **punkten** s.k. delikatessjäv, som innebär att den som har att handlägga ett ärende är jävig, om det av något annat skäl föreligger någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet. Det kan vara när den förtroendevalde eller anställda står i ett markant beroendeförhållande till den som saken angår, exempelvis genom anställningsförhållande eller ekonomisk beroendeställning. Delikatessjäv kan även uppstå om det är uppenbart att någon är nära vän eller ovän med den saken rör, liksom när anställd eller förtroendevald är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

Ytterligare ett exempel är att handläggaren har engagerat sig så långtgående i saken så att det inte längre är fråga om normal service enligt förvaltningslagen. Där sägs det att "Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet." Möjligheten finns alltså att en tjänsteperson engagerar sig utöver detta i något fall, och då blir jävig om beslut ska fattas i ärendet.

Jävsreglerna för anställda kompletteras med regler om otillåtna bisysslor, se 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. För förtroendevalda finns inga särskilda bestämmelser om bisysslor.

När går det att bortse från jäv?

I vissa fall kan man bortse från jäv, det vill säga att det faktum att någon är jävig inte föranleder någon åtgärd (alternativt inte får någon betydelse). Detta regleras i 6 kap. 29 § KL. Om det går att bortse från jäv får bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Det är en väsentlig skillnad mellan ärenden som avgörs med beslut utan rättslig verkan, framför allt serviceärenden, och de ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Bland serviceärenden finns ärenden där frågan om opartiskhet är av underordnad betydelse eller helt betydelselös. Så kan det också vara i ärenden som innefattar myndighetsutövning, exempelvis för sådana registreringsärenden och ärenden om utbetalning av lönebelopp som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden som gör att det kan uppkomma en fråga om partiskhet eller opartiskhet. Har den som fattar beslutet i realiteten ingen valmöjlighet, kan han eller hon inte handla partiskt. Samtidigt kan även ärenden av nyss angivna slag i en del fall vara kontroversiella och erbjuda valmöjligheter eller kräva mer djupgående överväganden. I sådana fall bör givetvis jävsgrunderna uppmärksammas. Vid avgränsningen av när det bör vara tillåtet att bortse från det som formellt utgör jäv ska stor försiktighet iakttas. I alla tveksamma fall bör jäv beaktas och endast om det är uppenbart att frågan om jäv saknar betydelse kan man bortse från det.

Vad händer när en person är jävig?

I 30 § KL regleras vad som gäller när någon är jävig enligt punkterna i 28 §. Där anges att den förtroendevalda eller anställde inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Den jävige får ändå vidta åtgärder som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt. Vid bedömningen måste hänsyn tas till sakfrågans beskaffenhet, åtgärdens natur och kravet på snabbhet och effektivitet. Bedömningen av när åtgärder kan vidtas trots jäv ska vara restriktiv. Den som är jävig måste alltså lämna sammanträdeslokalen medan ärendet handläggs, vilket omfattar både föredragning, överläggning och fattande av beslut.

Vidare anges att det ankommer på den enskilde att självantmäla omständigheter som kan antas utgöra jäv.

Om det uppkommer en fråga om jäv och ingen har trätt i den förtroendevaldas ställe måste nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan bara om nämnden annars inte är beslutsför och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov. Ett beslut om jäv måste då fattas skyndsamt. Nämndens beslut i jävsfrågan kan enligt 32 § endast överklagas i samband med överklagandet av beslutet i ärendet.

Undantag från jävsreglerna

I 6 kap. 31 § KL finns undantag från jävsgrunderna i 6 kap. 28 § KL till följd av s.k. dubbla engagemang.

Dubbla engagemang i nämnd och kommunala företag

När kommuner och regioner driver verksamhet genom egna privaträttsliga subjekt kan verksamheten ofta ses som en del av den kommunala förvaltningen. Företagens uppgift är att tillhandahålla tjänster som annars skulle utföras av facknämnder och deras förvaltningar. Nämndernas befattning med företagsangelägenheter i form av olika ärenden har ofta till syfte att upprätthålla sambandet mellan bolaget och kommunen. Ärendena kan inte sägas vara partsärenden i egentlig mening och några intressemotsättningar finns som regel inte mellan en nämnd och styrelsen i ett företag.

Det är vanligt att nämndledamöter och ledande tjänstemän hos nämnder har uppdrag i bolag och stiftelser som verkar inom nämndens verksamhetsområde. Det har inte ansetts rimligt att hävda ställföreträdarjäv och delikatessjäv i de situationer när företagsverksamheten ses som ersättning för eller komplement till verksamhet i nämndregi. Detta gäller i fråga om aktiebolag där kommunen äger minst hälften av aktierna och i fråga om stiftelser där kommunen utser minst hälften av styrelseledamöterna.

I de fall en kommun i bolags- eller stiftelseform samverkar med andra rättssubjekt och inte har ett dominerande inflytande ska jävsfrågor vid dubbla engagemang bedömas utifrån kravet på objektivitet och opartiskhet. Ställföreträdarjävet och delikatessjävet ska då tillämpas fullt ut.

De kommunala företagen är ibland parter i olika ärenden hos nämnderna. Det kan t.ex. röra sig om bygglovsansökningar, tillsynsärenden och andra ärenden av myndighetsutövningskaraktär. När det gäller myndigheternas handläggning av främst myndighetsutövningsärenden är kraven på objektivitet särskilt stora. Personer som har dubbla engagemang ska därför inte handlägga myndighetsutövningsärenden där de har en direkt koppling till en av parterna. Det är ägnat att rubba allmänhetens förtroende för nämndernas saklighet.

Dubbla engagemang i nämnd och föreningsliv

Frågor om stöd och bidrag till ideella föreningar och andra föreningsärenden bereds eller verkställs i regel av de nämnder vars verksamhetsområden omfattar idrotts- och fritidsverksamhet, bildningsverksamhet och kultur. Det är ytterst vanligt att det i någon eller flera av dessa nämnder finns ledamöter som samtidigt är engagerade som funktionärer i föreningar som tar emot bidrag eller annat stöd från nämnden. På många håll anser man att föreningstillhörigheten och framför allt engagemanget i föreningslivet är en väsentlig faktor vid rekrytering av nämndledamöterna och en värdefull tillgång i nämndarbetet.

Föreningarna utgör inte som de kommunala företagen en del av den kommunala förvaltningen. De ärenden i nämnderna som berör föreningarna är partsärenden där det kan finnas intressebaserade motstridigheter. Lagen gör därför inte några undantag från jävsreglerna när det gäller dubbla engagemang i nämnder och i föreningslivet.

När det gäller handläggning av generella föreningsbidrag kan frågan om opartiskhet ofta sakna betydelse, varför det blir möjligt att tillämpa undantagsregeln om att man ska bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse.

Mark- och miljööverdomstolen har bedömt frågan om dubbla engagemang i ett detaljplanärende där en ledamot i stadsbyggnadsnämnden samtidigt haft uppdrag i en förening och i ett bolag som varit stor fastighetsägare i området. Syftet med den aktuella detaljplanen var att uppföra ett trygghetsboende i anslutning till föreningens befintliga verksamhet. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att den omständigheten att ledamoten samtidigt haft en ställning som styrelseledamot i föreningen har varit sådan att misstanke kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Ledamoten hade därför varit jävig vid nämndens handläggning av detaljplanen. Mark- och miljööverdomstolen bedömde vidare att det inte var uppenbart att frågan om opartiskhet saknat betydelse och att det därför inte gick att bortse från att ledamoten varit jävig. Kommunfullmäktiges beslut hade därmed inte tillkommit i laga ordning och upphävdes (MÖD 2015:4).

Dubbla engagemang i två nämnder

Förarbetena till 31 § andra stycket KL talar om engagemang i kommunstyrelsen och ytterligare en nämnd. Där anges att det i det kommunalpolitiska arbetet inte är ovanligt att ordförandena i åtminstone vissa "tunga" nämnder också är ledamöter i styrelsen.

Eftersom de nämndärenden som handläggs i styrelsen sällan är partsärenden i den meningen att de berör nämnden som sådan, bör frågan om opartiskhet i de flesta fall uppenbart sakna betydelse och undantagsregeln om bortseende från jäv kunna tillämpas. För att undvika oklarhet framgår det av lagtexten att delikatessjäv inte ska anses föreligga om en förtroendevald tidigare har deltagit i ärendets handläggning hos en annan nämnd.

Om någon är vald att sitta i flera olika nämnder gäller undantaget när det handlar om samma ärende som handläggs i flera nämnder. Det får således tolkas som att det inte är något problem att för en nämnds räkning yttra sig över ett ärende och sedan i en annan nämnd ta beslut i det ärende som yttrandet avsåg. Är det däremot olika ärenden, där respektive nämnd har beslutanderätten i sitt ärende, går inte undantaget i detta lagrum att tillämpa. En prövning enligt huvudreglerna ska då göras.

Några undantag från jävsreglerna för den som valts att företräda Göteborgs Stad i mellankommunala organisationer finns inte. Det innebär att huvudreglerna om jäv är tillämpliga för en förtroendevald som sitter i en mellankommunal organisation för att bevaka Göteborgs Stads intressen. En sedvanlig prövning av om jäv kan föreligga får därför göras.

Det viktigt att komma ihåg att reglerna om jäv inte bara finns till för att förhindra eller försvåra att någon enskild anställd eller förtroendevald gynnar sig själv eller någon närstående, utan att det huvudsakliga syftet är att allmänhetens förtroende för myndigheternas objektivitet i verksamheten ska bibehållas och stärkas. I alla tveksamma fall bör jäv därför beaktas.