

Nr 12*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående jäv för kommunala förtroendemän.*

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 199 i första kammaren av herr *Bergh, Ragnar*, och nr 301 i andra kammaren av herrar *Palm* och *Bohman* hemställes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en utredning av de för kommunala förtroendemän gällande jävsbestämmelserna».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser. Det grundläggande stadgandet om jäv för kommunala förtroendemän återfinnes i 16 § första stycket kommunallagen och gäller jäv för kommunalfullmäktige. Stadgandet lyder:

Fullmäktigt må ej delta i behandling av ärende, som personligen rör honom eller någon honom närstående, som sägs i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken om jäv emot domare.

Enligt bestämmelser i 37 och 45 §§ kommunallagen skall ifrågavarande jävsregel äga motsvarande tillämpning med avseende å ledamot i kommunens styrelse (kommunalnämnd, drätselkammare, stadskollegium) samt ledamot i s. k. fakultativ nämnd.

Jävsregler motsvarande de nämnda bestämmelserna i kommunallagen återfinnes i kommunallagen för Stockholm 17, 39 och 51 §§, landstingslagen 28, 48, 53 och 54 §§ och nya lagen om församlingsstyrelse 19, 50, 57, 62 och 63 §§.

I det stora flertalet fall är sålunda förtroendemannen jävig endast vid behandling av ärende som personligen rör honom eller sådan honom närstående som sägs i 4 kap. 13 § 2 p. rättegångsbalken. Detta lagrum har följande lydelse

(Domare vare jävig att handlägga mål: — —)

2. om han med part är eller varit gift eller är trolovad eller är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag eller är syskon eller är i den släktskap, att den ene är avkomling till den andres syskon eller att de äro syskonbarn, eller i det svågerlag, att den ene är eller varit gift med den andres syskon eller syskons avkomling eller med någon, från vilkens syskon den andre härstammar, eller om han på grund av adoption står i motsvarande förhållande till part.

Det må anmärkas, att med rätt upp- eller nedstigande svågerlag avses t. ex. svärföräldrar och styvbarn samt att med syskonbarn avses kusiner.

Jämte förutnämnda jävsregler finnes i ovannämnda lagar regler om att

varken den, vilken såsom ledamot eller suppleant i kommunens styrelse eller eljest är redovisningsskyldig till kommunen, eller den som är den redovisningsskyldige närstående på sätt som avses i 16 § kommunallagen, må vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av förvaltning, som omfattas av redovisningsskyldigheten, eller deltaga i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan förvaltning eller i beslut med anledning av granskningen (kommunallagen 16 och 63 §§, kommunallagen för Stockholm 17 och 67 §§, landstingslagen 28 och 67 §§ och nya lagen om församlingsstyrelse 19 och 77 §§).

Gällande bestämmelsers tillkomst. Jävsreglerna för kommunala förtroendemän har i allt väsentligt införts i samband med tillkomsten av ovan nämnda lagar. Före tillkomsten av kommunallagen innehöll kommunallagstiftningen för land och stad sålunda en enda jävsregel, nämligen föreskriften i 63 § lagen om kommunalstyrelse på landet och 58 § lagen om kommunalstyrelse i stad, att den som var redovisningsskyldig till kommunen icke fick deltaga i val av revisorer för granskning av förvaltning, för vilken han hade att redovisa, eller i beslut med anledning av granskningen. En i huvudsak motsvarande bestämmelse fanns i 51 § andra stycket lagen om kommunalstyrelse i Stockholm. Däremot fanns ej heller i sistnämnda lag någon motsvarighet till jävsreglerna i 17 § nuvarande kommunallagen för Stockholm. Även jävsregeln i 28 § landstingslagen innebar en nyhet i förhållande till innehållet i 1924 års landstingslag. I 1930 års lag om församlingsstyrelse finns ingen annan jävsregel än föreskriften i 61 § av innehåll motsvarande 63 § lagen om kommunalstyrelse på landet.

I samband med tillkomsten av nuvarande jävsregler övervägdes i vilken mån domarjäven skulle få motsvarighet inom kommunalrätten. Kommunallagskommittén anförde härom bl. a. (SOU 1952: 14 s. 247):

Om man därvid börjar med de mera periferiska jävsgrunder, som avses i punkterna 6—9 i 4 kap. 13 § rättegångsbalken, torde saknas anledning att till kommunallagarna överföra det jäv som föreligger, då domare är parts vederdeloman, d. v. s. invecklad i rättegång med part. — — — Mot att inom kommunalrätten skapa en motsvarighet till det s. k. tvåinstansjävet eller det som är för handen om domaren i annan rätt såsom domare eller befattningshavare fattat beslut, som rör saken, eller hos annan myndighet än domstol eller såsom skiljeman tagit befattning därmed, tala direkta positiva skäl. Ett kommunalt jäv av detta slag skulle strängt taget innebära, att fullmäktig ej ägde deltaga i behandling av ärende, om han såsom ledamot av kommunal nämnd eller såsom kommunal befattningshavare medverkat vid ärendets beredning. — — — Jävet för domare, om han i saken såsom rättegångsombud fört parts talan eller biträtt part eller vittnat eller varit sakkunnig, torde ej oundgängligen påkalla en motsvarighet i kommunallagen. Givetvis kan det förefalla stötande, om t. ex. den, som för en fastighetsägares räkning fört underhandlingar med en kommun om försäljning av markområden till kommunen, deltagar i ärendets behandling i de kommunala organen. Å andra sidan synes det oskäligt att förbjuda exempelvis den, som biträtt en stipendiesökande med att uppsätta ansökningshandlingar, att deltaga i prövningen av ansöknigen. — — — Att slutligen efter mönster av

domarjävsreglerna stadga jäv, om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till vederbörandes opartiskhet, lärer icke kunna komma i fråga med hänsyn till svårigheten att bestämma gränserna för detta jäv på det kommunala området. Det kan för övrigt befaras, att jävet där mången gång skulle åberopas i oträngt mål. — — — Det betydelsefullaste jävet för domare föreligger, om antingen han själv eller någon person, fysisk eller juridisk, till vilken han står i ett i lagen närmare angivet förhållande, är part eller eljest har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada (punkterna 1—5 i 4 kap. 13 § rättegångsbalken). — — — De jäv som hänföra sig till partsställning och delaktighet i saken äro avpassade efter processrättens behov och kunna därför icke oförändrade överföras till det kommunala området. Jävet på grund av väntad nytta eller skada låter givetvis lättare anpassa sig på kommunala förhållanden. Emellertid kan en regel om jäv för ledamot, som kan vänta nytta eller skada av utgången i ett ärende, lätt givas en vidare innebörd än vad som är påkallat. Detta kan bliva fallet, då ärendets avgörande medför nytta för en begränsad grupp av kommunens medlemmar, exempelvis invånarna i en viss del av kommunen eller utövarna av visst yrke eller näring. — — —

För att hindra en tillämpning av jävsreglerna vid behandling av ärende, vari utgången på anfört sätt kan medföra »nytta eller skada» för ett kollektiv, synes det nödvändigt att begränsa jäven för de kommunala organens ledamöter till de fall, då ärende personligen rör ledamot (respektive vissa honom närstående). Att ett ärende rör någon personligen tager sig vanligen uttryck däri, att vederbörandes namn finnes angivet i de till ärendet hörande handlingarna. Ärendet är så att säga personindividualiserat. Det kan gälla ingående av avtal med viss person, behandling av ansökningar till kommunal befattning, prövning av framställningar om bostadssubvention o. s. v. Ett särskiljande på antytt sätt av ärenden, som angå kollektiv, och personindividualiserade ärenden kan emellertid, om det sker alltför formellt, stundom leda till resultat, som icke sakna drag av godtycklighet. Så kan bliva fallet, då ett »kollektiv» består av blott ett fåtal personer och beslutets karaktär av att kunna lända till fördel eller nackdel för de enskilda individerna är starkt framträdande. Givetvis kan det även eljest inträffa, att någons förhållande till ett ärende är sådant, att ärendet måste anses röra honom personligen, oaktat han icke är nämnd i saken, t. ex. om han äger huvudparten av aktierna i ett bolag, som ärendet angår. — — — Att jäv icke förefinnes för ställföreträdare eller styrelseledamot då ett kommunalt ärende angår den företrädde, respektive den sammanslutning styrelseledamotskapet avser — bortsett från fall där ärendet tillika rör ställföreträdaren eller styrelseledamoten personligen — kan visserligen stundom synas betänkligt. Med denna ordning är t. ex. en förmyndare behörig att som ledamot av en stipendieutdelande nämnd pröva myndlingens ansökan om stipendium. En situation som den antydda hindras emellertid ofta av släktskapsjäv. Värre är måhända, att direktör, firmatecknare eller styrelseledamot i bolag eller förening i allmänhet icke blir jävig i vissa fall, då anledning därtill kan synas föreligga. Sålunda kan t. ex. verkställande direktören i ett industribolag eller styrelseledamöter i en kooperativ förening deltaga i sammanträde med kommunal nämnd eller fullmäktige, då fråga om försäljning av mark till bolaget eller föreningen behandlas. Emellertid skulle en regel om jäv på grund av ställföreträdare- och styrelseledamotskap komma att få icke önskvärda verkningar. Den skulle t. ex. hindra styrelseledamot i ett i bolagsform drivet kommunalt företag, såsom ett bostads- eller spårvägsbolag, från att deltaga i fullmäktiges och kommunala nämnders behandling av ärenden rörande företaget. Och att i förevarande hänseende bestämma en gräns mellan kom-

munala och icke kommunala bolag skulle säkerligen ställa sig svårt. Vidare skulle styrelseledamöterna i alla de ideella föreningar, som samarbeta med och åtnjuta anslag av kommunerna för olika slags allmännyttiga ändamål, bliva jäviga i frågor om anslag för föreningsverksamheten. Med hänsyn till det anförda torde ställföreträdare- och styrelseledamotsjäven icke böra få någon motsvarighet inom kommunalrätten.

I den proposition, nr 210 år 1953, vari förslaget till kommunallagen framlades för riksdagen, uttalade departementschefen att den av kommittén föreslagna jävsregeln, fränsett att kretsen av anhöriga borde inskränkas till hustru, föräldrar, barn och syskon, kunde av honom godtagas och att han i det stora hela anslöt sig till de uttalanden kommittén gjort rörande den närmare innebörden av regeln. Departementschefen uttalade vidare, att även om ledamoten respektive den honom närstående icke vore särskilt omtalad i ärendet, omständigheterna stundom kunde vara sådana, att ärendet finge anses röra honom personligen samt att han icke kunde finna något hinder för en rättsutveckling enligt vilken, inom jävsområdet fördes fall som med avseende å jävsregelns anda och syfte vore fullt jämförbara med de särskilt reglerade fallen. Den senare delen av uttalandet torde ha föranletts av att besvärssakkunniga i yttrande över kommittéförslaget uttalat, att icke andra jävsförhållanden torde kunna beaktas än de som angivits i lagen och att de av kommittén åsyftade lägen, då jäv borde iakttagas, ehuru de ej gick in under lagförslagets bestämmelse, borde kunna täckas med en supplementär bestämmelse förslagsvis efter mönster av 4 kap. 13 § 9 punkten rättegångsbalken.

Konstitutionsutskottet uttalade i utlåtande nr 22/1953 att det i stort sett anslöt sig till de uttalanden som kommittén och departementschefen gjort rörande den närmare innebörden av bestämmelsen men förordade att kretsen av anhöriga skulle bestämmas på sätt kommittén föreslagit. Utskottets förslag antogs av riksdagen och lagen utfärdades sedan i den av riksdagen antagna lydelsen (SFS 753/1953) och trädde i kraft den 1 januari 1955.

Vid samma tidpunkt trädde landstingslagen, som antogs år 1954, i kraft. Kommunallagen för Stockholm antogs år 1957 och trädde i kraft den 1 januari 1958, medan den nya lagen om församlingsstyrelse antogs år 1961 och skall träda i kraft den 1 januari 1963.

Rättspraxis. Till belysande av de verkningar de nya jävsreglerna haft skall här beröras några i regeringsrättens årsbok upptagna rättsfall angående jäv efter kommunallagens ikraftträdande.

I rättsfallet ref. nr 14 år 1956 upphävdes ett kommunalfullmäktigebeslut, emedan en i beslutet deltagande var gift med en syster till en fru J., vilken tillsammans med sin man undertecknat ett kontrakt om försäljning av viss, mannen enskilt tillhörig, fast egendom till kommunen. Regeringsrätten uttalade att det måste antagas att fru J., trots att egendomen var mannens enskilda, kunnat vänta synnerlig nytta av försäljningen och att ärendet därför fick anses röra henne personligen.

Frågan om hur starkt intresse i ärendets utgång ledamoten skall ha för att ärendet skall anses röra honom personligen återkommer i flera fall. I ref. nr 14 år 1957, har en stadsfullmäktig, som var huvuddelägare i ett fastighetsaktiebolag, vilket stod i begrepp att köpa mark inom stadsdel, där enligt förslag till stadsplaneändring område för handelsändamål skulle tillkomma, ej ansetts jävig vid stadsfullmäktiges behandling av förslaget om ändring av stadsplanen. Regeringsrätten anförde som motiv härför, att det förhållandet att bolaget avsett att köpa mark inom området med hänsyn till omständigheterna icke kunde anses innebära, att vederbörande ägde ett så starkt intresse av ärendets utgång att detsamma finge anses personligen röra honom.

I ett annat fall, 1957 Not. I 202, ansågs fullmäktigeledamöter, vilkas barn meddelades undervisning i en realskola i en grannkommun, icke jäviga vid behandling av framställning, undertecknad bl. a. av nämnda ledamöter, om att de barn från kommunen som under ett visst läsår komme att undervisas vid nämnda realskola, skulle beredas tillfälle att deltaga i barnbespisningen vid skolan.

Ett liknande problem avgjordes i rättsfallet 1957 Not. I 224; ledamot av brandstyrelse ansågs ej jävig vid styrelsens behandling av ärende om att från ett bilbolag i staden inköpa chassi till en brandbil, ehuru han var anställd i bolaget sedan omkring 25 år samt innehade en ledande befattning inom detsamma.

I 1960 Not. E 25 hade kommunalfullmäktiges ordförande deltagit i såväl överläggning som beslut angående tillsättande av tillsynslärare vid kommunens skolor, ehuru han, om ej sådan hade tillsatts, författningsenligt skolat själv upprätthålla befattningen. Regeringsrätten fann att ordföranden icke varit förhindrad att deltaga i behandlingen av ärendet.

Några fall av släktskapsjäv har förekommit:

I fallet 1958 Not. E 10 undanröjdes ett skolstyrelsebeslut om val av folk-skollärare, enär en av de i beslutet deltagande var svärfader till den lärare som av styrelsen valdes och ledamotens deltagande i valet kunnat påverka utgången av detsamma.

Klander av skolstyrelsebeslut på liknande grund förelåg även i 1959 Not. E 48. Ordföranden i en skolstyrelse hade vid val av skolvaktmästare bland flera sökande, av vilka han vore sväger till en som vid valet icke erhöll någon röst, föreslagit den sedermera valde. Länsstyrelsen ansåg att ordföranden visserligen varit jävig men lämnade besvären utan bifall, enär nämnda omständighet icke inverkat på ärendets utgång. Regeringsrätten upphävde emellertid skolstyrelsens beslut, enär ordföranden på grund av jäv icke ägt deltaga i behandlingen av ärendet och beslutet sålunda icke tillkommit i laga ordning.

Rörande styrelseledamots ställning finnes flera rättsfall:

I 1958 Not. I 177 ansågs drätselkamarordförande, som tillika var ordförande i banks lokalstyrelse och som för stadens del fört förhandlingar med banken angående inköp från banken av viss fastighet, icke jävig vid ärendets behandling i drätselkammaren.

I 1958 Not. I 244 hade ledamöter av föreningens styrelse i egenskap av stadsfullmäktige deltagit i beslut om ekonomiskt stöd åt föreningen. Detta ansågs ej föranleda att beslutet på grund av jäv var ogiltigt.

Liknande fråga förelåg i 1961 Not. I 82. Kommunalfullmäktige beslöt förvärva ett av en förening ägt område samt att utarrendera området till föreningen. Tre av ledamöterna var ledamöter jämväl i föreningens styrelse. Länsstyrelsen, i vars utslag regeringsrätten ej gjorde ändring, fann den omständigheten att ledamöterna kunde ha intresse och nytta av beslutet icke innefatta sådant jäv som avses i 16 § kommunallagen.

I ett annat fall, 1958 Not. I 136, har ordförande i egna hemsförening som erhållit kommunalt anslag och härför vore redovisningsskyldig till kommunen, icke ansetts förhindrad jämlikt 63 § kommunallagen att utses till revisor för granskning av kommunens förvaltning.

Slutligen har några fall rört frågan om tillämpligheten av sistnämnda paragraf i avseende å ledamöter av kommunens styrelse. I 1958 Not. I 225 fann sålunda en länsstyrelse att ledamöter i en viss drätselkammare, tillika stadsfullmäktige, visserligen icke ägt att i fullmäktige deltaga i beslut om ansvarsfrihet för stadens förvaltning. Enär beslutet fattats utan votering hade emellertid åsidosättandet av jävshindret icke haft någon betydelse för utgången och föranledde därför icke beslutets upphävande. Regeringsrätten, där överklagande icke skedde i jävsfrågan, lämnade besvären utan bifall.

I 1959 Not. I 56 överklagades ett kommunalfullmäktigebeslut om anskaffande av sakkunnig hjälp för revision av kommunens förvaltning och räkenskaper samt anvisande av medel för ändamålet med påstående att beslutet fattats efter omröstning vari samtliga ledamöter deltagit, ehuru flertalet av dem vore ledamöter eller suppleant i förvaltande nämnd eller styrelse. Länsstyrelsen uttalade, att visserligen hade i omröstningen deltagit personer, vilka såsom redovisningsskyldiga till kommunen icke ägt, jämlikt grunderna för 63 §, besluta i ärendet, men enär det icke kunde anses visat att denna omständighet inverkat på ärendets utgång, lämnade länsstyrelsen besvären utan bifall. Regeringsrätten fann, att de flesta i beslutet deltagande jämväl deltagit i den förvaltning beslutet angick och således enligt lag skulle anses jäviga och upphävde därför beslutet.

Utskottet. Motionärerna aktualiserar frågan om ändringar av de kommunala jävsreglerna i två avseenden; dels kunde det enligt motionärerna ifrågasättas att *begränsa* det för fullmäktige gällande jävet till att omfatta endast ledamöten och hans familj, dels borde beträffande ledamöter i kommunernas styrelse och nämnder jävet *utvidgas* till att omfatta i vart fall sådana jävsgrunder som anges i 4 kap. 13 § 4 och 9 punkterna rättegångsbalken.

Rättegångsbalkens 4 kap. 13 § innehåller reglerna om domarjäv. Paragrafens fjärde punkt stadgar jäv för domare om han eller någon honom närstående, som sägs i punkt 2, är förmyndare eller god man för part eller el-

jest parts ställföreträdare eller är ledamot av styrelsen för bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning, som är part, eller, då kommun eller annan sådan menighet är part, är ledamot av nämnd eller styrelse, som handhar förvaltningen av den angelägenhet målet rör. Enligt paragrafens punkt 9 är domare jävig om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

Medan utgången i av domare handlagda mål och ärenden endast mycket sällan kan medföra nytta eller skada för domaren, medför de kommunala besluten i regel nytta eller skada även för de i beslutet deltagande. Detta är en följd av att organen för utövandet av den kommunala självstyrelsen handhar kommunmedlemmarnas egna angelägenheter. De kommunala jäven har därför gjorts betydligt mindre omfattande än domarjäven och stadgar jäv endast då ärendet personligen rör ledamoten eller vissa honom närstående.

Fall sådana som de av motionärerna anförda måste naturligen ses mot bakgrunden av att det kommunala jävsområdet på anført sätt begränsats, och förekomsten av sådana fall har, såsom framgått av det föregående, förutsetts vid lagstiftningens tillkomst.

Givet är att det ur allmän synpunkt kan vara önskvärt att ledamoten i tveksamma fall avhåller sig från att delta i behandlingen av ärende, där han kan tänkas sätta eget eller annans intresse framför kommunens. Departementschefen framhöll också i ovannämnda proposition nr 210/1953, att det kunde antagas att jävsregeln på detta sätt kunde utanför sitt egentliga verkningsområde få en effekt som vore värdefull för samarbetet inom organen samtidigt som den vore ägnad att utåt stärka förtroendet för kommunalförvaltningen.

Utskottet har den uppfattningen att departementschefens antagande i stort sett visat sig riktigt. Att, såsom i motionen anförts och i viss mån framgått av redogörelsen för rättspraxis, »grannlagenhetsjäv» i några kända fall icke iakttagits i sålunda avsedda situationer, berättigar naturligen icke till någon slutsats i motsatt riktning. Utskottet anser därför vad motionärerna i denna del anført icke kunna motivera en utredning om vidgning av jävsområdet. Enligt utskottets mening kan det dessutom förväntas, att fall av det slag motionärerna påtalat efter hand skall bli allt fåtaligare.

Den av motionärerna berörda tanken om en snävare jävsregel för ledamöter av fullmäktige övervägdes vid kommunallagens tillkomst men förkastades då, bland annat på grund av önskemål om enkelhet och överskådlighet i lagstiftningen.

Den lösning av sistnämnda fråga som då valdes har enligt utskottets uppfattning icke givit upphov till några större olägenheter. Utskottet finner varken härutinnan eller i frågan om en utvidgning av jävsområdet anledning företaga någon åtgärd i motionernas syfte.

Under hänvisning till det anförda får utskottet därför hemställa,

att motionerna I: 199 och II: 301 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 12 april 1962

På konstitutionsutskottets vägnar:

TORSTEN ANDERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Torsten Andersson, Damström, Georg Pettersson, Sveningsson, Kronstrand, Erik Olsson, Dahl och Enarsson; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, Andersson i Linköping, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Larsson i Luttra*, Bengtsson i Halmstad, Nilsson i Östersund, Hammar*, Braconier och Westberg*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Sveningsson, Enarsson, Magnusson* i Tumhult och *Braconier*, som ansett att utskottet bort uttala följande.

För den kommunala självstyrelsen är det av största vikt att den har anseende för rättrådighet och oväld. De nuvarande jävsreglerna ger icke fullständiga garantier i detta avseende. Starka skäl talar därför för att man får så klara jävsregler att missbruk kan hindras.

Med hänvisning till detta hemställs,

att riksdagen, med bifall till förevarande motioner, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en utredning av de för de kommunala förtroendemännen gällande jävsbestämmelserna.