

Nr 7

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående de kommunala jävsreglerna.

I de likalydande motionerna nr 363 i första kammaren av herr *Sveningsson m. fl.* och nr 438 i andra kammaren av herr *Magnusson* i Tumhult *m. fl.* hemställs, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning angående kommunallagarnas jävsbestämmelser.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen i andra kammaren.

Gällande bestämmelser

Enligt 16 § kommunallagen (KomL) må fullmäktig ej deltaga i behandling av ärende som personligen rör honom eller någon honom närstående, som sägs i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken. Denna jävsregel skall enligt 37 och 45 §§ KomL äga motsvarande tillämpning på ledamot i kommunens styrelse (kommunalnämnd, drätselkammare, stadskollegium) och i s. k. fakultativ nämnd.

Samma jävsregel som den nämnda gäller enligt 17, 39 och 51 §§ kommunallagen för Stockholm (KomLSthm), 28, 48, 53 och 54 §§ landstingslagen (LtL) och 19, 50, 57, 62 och 63 §§ lagen om församlingsstyrelse (LFS).

Den punkt i 4 kap. 13 § rättegångsbalken, till vilken den kommunala jävsregeln hänvisar, stadgar att domare är jävig,

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.

Med rätt upp- eller nedstigande svågerlag avses i lagrummet förhållandet mellan t. ex. svärföräldrar och svärsöner (svärdöttrar) och mellan styvfar (stymor) och styvbarn. Med syskonbarn avses kusiner.

Med hänsyn till innehållet i motionerna må antecknas, att nämnda lagrum i rättegångsbalken i punkten 4 upptar en bestämmelse om s. k. ställföreträdarjäv, avseende förmynderskap, godmanskap, ledamotskap i vissa

styrelser etc., och i punkten 9 ett stadgande om s. k. förtroendejäv, tillämpligt då i andra fall än som särskilt nämnts omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet för domarens opartiskhet i målet.

Utöver de nämnda jävsbestämmelserna i 16 § KomL m. fl. innehåller kommunallagarna även speciella jävsregler med anknytning till den kommunala revisionen. Dessa återfinns i 16 och 63 §§ KomL, 17 och 67 §§ KomLSthm, 28 och 67 §§ LtL samt 19 och 77 §§ LFS. De innehåller, att varken den, vilken som 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 § KomL, må vara revisor eller revisorsuppleant för granskning av förvaltning, som omfattas av redovisningsskyldigheten, eller deltaga i val av revisor eller revisorsuppleant för granskning av sådan förvaltning eller i beslut med anledning av granskningen.

Förarbeten

Jävsreglerna för kommunala förtroendemän har i allt väsentligt tillkommit först i samband med stiftandet av de nu gällande kommunallagarna. De lagar om kommunalstyrelse på landet resp. i stad, som ersattes av KomL, innehöll sålunda bara en jävsregel, innefattande förbud för den som var redovisningsskyldig till kommunen att deltaga i val av revisorer för granskning av förvaltning, för vilken han hade att redovisa, eller i beslut med anledning av granskningen. Motsvarande gällde de äldre lagarna om kommunalstyrelsen i Stockholm och om församlingsstyrelse, liksom jävsreglerna i LtL innebar en nyhet i förhållande till den äldre landstingslagen.

Frågan om införande av jävsregler behandlades ingående av *kommunallagskommittén* i dess betänkande år 1952 med förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952: 14, s. 239 ff). Efter att ha uttalat, att enligt dess uppfattning ett behov förelåg av en viss reglering i ämnet, diskuterade kommittén, i vad mån likartade bestämmelser borde upptagas för fullmäktige och för styrelser och nämnder. Det antecknades, att de förvaltande och verkställande organens beslut oftare än fullmäktiges rör enskilda personer och deras förhållanden och att jävsfrekvensen därför i allmänhet är större hos förstnämnda organ. En utförligare reglering för styrelser och nämnder än för fullmäktige kunde därför övervägas. Starka skäl talade emellertid för enhetliga bestämmelser. Ett sådant vore att de avgöranden, som fattas av de olika organen, trots lagens särskiljande av beslutanderätt samt förvaltning och verkställighet, ofta gäller frågor av helt likartad beskaffenhet. Uppenbart var också, framhöll kommittén, att önskemålet om enkelhet och överskådlighet i kommunallagstiftningen bättre tillgodosågs genom gemensamma jävsbestämmelser än genom en skiljaktig reglering. I fråga om reglernas omfattning uttalade kommittén inledningsvis, att den kommunala självsty-

relsens egenart i förhållande till domstolar och statsmyndigheter uppenbarligen måste leda till att regleringen gjordes väsentligt mindre omfattande än rättegångsbalkens. Med hänsyn till att bestämmelserna om domarjäv innefattade den fullständigaste regleringen i ämnet var det emellertid naturligt att utgå från dessa och undersöka i vad mån de borde få motsvarighet inom kommunalrätten. Kommittén genomgick därefter envar av jävspunkterna i 4 kap. 13 § rättegångsbalken och redovisade sin uppfattning om lämpligheten av att överföra desamma till en ny kommunallag. Kommittén stannade för den lösning, som sedermera valdes vid lagstiftningen, dvs. att endast upptaga punkten 2. Om övervägandena må med hänsyn till innehållet i motionerna nämnas, att ett »förtroendejäv» (punkten 9) ansågs inte böra upptagas med hänsyn till svårigheten att bestämma gränserna för detta jäv på det kommunala området och risken för att ett sådant jäv mången gång skulle åberopas i oträngt mål, och att ett »ställföreträdarjäv» (punkten 4) avvisades med följande motivering:

Ställföreträdare i den mening här avses äro bl. a. förmyndare, god man, verkställande direktör i aktiebolag och firmatecknare i aktiebolag eller förening. 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. Vårre 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 delta 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 delta i fullmäktiges och kommunala nämnders behandling av ärenden rörande företaget. Och att i förevarande hänseende bestämma en gräns mellan kommunala 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 till 1953 års riksdag (nr 210), varmed förslaget till KomL framlades för riksdagen, uttalade *departementschefen*, att han i det stora hela anslöt sig till kommittén på förevarande punkt. Dock borde kretsen av närstående personer, vilkas förhållande till visst ärende skulle göra

fullmäktig eller nämndledamot jävig, begränsas till hustru, föräldrar, barn och syskon. Departementschefen uttalade vidare bl. a., att han inte kunde finna något hinder för en rättsutveckling, enligt vilken inom jävsområdet fördes fall, som med avseende på jävsregelns anda och syfte vore fullt jämförbara med de särskilt reglerade fallen. Detta uttalande torde ha föranletts av att besvärssakkunniga i sitt remissyttrande anfört, att andra förhållanden inte torde kunna beaktas än de som angetts i lagen, varför en supplementär bestämmelse borde övervägas, förslagsvis efter mönster av rättegångsbalkens stadgande om »förtroendejäv».

I avgivet utlåtande över lagförslaget (nr 22) förklarade sig *konstitutionsutskottet* kunna i stort sett ge sin anslutning till kommitténs och departementschefens uttalanden i jävsfrågorna. Med avseende på detaljspörsmålet om den närmare avgränsningen av de närstående, som skulle kunna föranleda jävssituation, anslöt sig utskottet till kommittén, då i enhetlighetens intresse KomL syntes böra anpassas efter rättegångsbalken. Riksdagen följde utskottet.

Som framgår av redogörelsen för gällande rätt blev KomL på den här berörda punkten normerande för övriga kommunallagar. Ur de särskilda förarbetena till dessa är intet av intresse att här anteckna.

Redogörelser för *rättspraxis* återfinns i nedannämnda utlåtande av konstitutionsutskottet 1962: 12 och betänkande av kommunalrättskommittén SOU 1965: 40.

Frågans behandling vid 1962 och 1963 års riksdagar

Motioner av väsentligen samma innehåll som de nu föreliggande väcktes vid 1962 och 1963 års riksdagar. Vid det förra tillfället avstyrktes desamma av konstitutionsutskottet (utl. nr 12) med följande motivering:

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 utövändet 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 anfört 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 anfört 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.

Riksdagen följde utskottet. I 1963 års utlåtande (nr 2) hänvisade utskottet till sitt ställningstagande föregående år och avstyrkte då föreliggande motioner, vilka avslogs av riksdagen.

Kommunalrättskommittén år 1965

I ett år 1965 avgivet betänkande om kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet (SOU 1965: 40) har kommunalrättskommittén ingående behandlat jävsfrågorna inom det berörda området (sid. 208 ff). Kommittén har väsentligen föreslagit de reformerna, att en särskild bestämmelse skall upptagas om jäv vid bolagsrevision, omfattande såväl styrelseledamöter som verkställande direktör, och att verkställande direktör i kommunalt bolag skall göras jävig att som ledamot i kommunal nämnd deltaga i frågor om vederbörande bolag. Kommittén avvisar tanken på ett allmänt ställföreträdarjäv liksom även jäv, grundade på tvåinstanssynpunkter. Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling.

Motionerna

Motionärerna uttalar, att kommunallagarnas jävsregler framstår som bristfälliga på tre sätt. Till en början synes hänvisningen till rättegångsbalkens stadgande om domarjäv mindre lycklig med hänsyn till den kommunala självstyrelsens från domstolsväsendet väsensskilda karaktär. Vidare

har jävsregeln för fullmäktige enligt motionärernas mening blivit alltför omfattande. Den bör begränsas till att endast omfatta ledamoten själv och hans familj. Slutligen framstår en skärpning av de för styrelse- och nämndledamöter gällande jävsbestämmelserna som motiverad. Motionärerna uttalar, att i vart fall införande av ställföreträdar- och förtroendejäv, sådana dessa angetts i rättegångsbalken, utgör ett renlighetskrav. En sådan utvidgning av jävsgrunderna skulle, anför motionärerna, förhindra den nu mycket ofta förekommande händelsen, att en kommunalnämnds- eller drätselkammarmedamot, som tillika är delägare i ett fastighets- eller tomtexploateringsföretag, deltar i kommunala beslut i ärenden rörande tomt- och markköp mellan företaget och kommunen. En sådan lagändring skulle inte heller påverka drätselkammarens eller kommunalnämndens arbetsförmåga, då suppleanter finns att tillgå till skillnad mot i fullmäktigeförsamlingar.

Utskottet

I förevarande motioner begäres en utredning om kommunallagarnas jävsregler, varvid främst skulle övervägas att inskränka jävsområdet för ledamöter i beslutande församlingar, att skärpa de för styrelse- och nämndledamöter gällande jävsreglerna och att frigöra de kommunala jävsbestämmelserna från rättegångsbalkens stadganden om domarjäv.

Motioner i samma syfte som de nu föreliggande väcktes även vid 1962 och 1963 års riksdagar. De avlogs i enlighet med utskottets hemställan. De synpunkter, som då anfördes av utskottet, har återgetts i redogörelsen ovan. Utskottet har inte funnit anledning att frångå sin vid nämnda tillfällen uttalade uppfattning utan avstyrker även de nu väckta motionerna. För detta ställningstagande talar också, att kommunalrättskommittén i ett förra året avgivet betänkande om kommunala bolag m. m., vilket för närvarande är föremål för remissbehandling, ingående behandlat vissa betydelsefulla jävsfrågor.

Utskottet hemställer sålunda,

att motionerna I: 363 och II: 438 inte måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 15 februari 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson*, Erik Olsson, Carl Albert Anderson, Dahlberg, fröken Stenberg* och herr Tistad; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, Henningsson, Wahlund, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Wennerfors, Keijer och Boo.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr *Sveningsson*, fröken *Stenberg* och herr *Wennerfors*, vilka anförd:

Som framhållits i förevarande motioner är kommunallagarnas jävsregler på flera sätt otillfredsställande. Detta sammanhänger bl. a. med att bestämmelserna anknutits till rättegångsbalkens stadganden om domarjäv och därutöver gjorts enhetliga för både ledamöter i beslutande församlingar och ledamöter i styrelser och nämnder. Det framstår som angeläget, att en översyn av bestämmelserna kommer till stånd. En sådan kan lämpligen ske i anslutning till behandlingen av kommunalrättskommitténs nyligen avgivna betänkande om kommunala bolag m. m., där vissa jävsfrågor upptagits. Som en särskilt angelägen reform framstår en skärpning av jävsreglerna för ledamöter i styrelser och nämnder, i första hand genom upptagande av bestämmelser motsvarande rättegångsbalkens ställföreträdar- och förtroendejäv men anpassade till de särskilda förhållandena inom kommunalförvaltningen. Vi anser sålunda att utskottet bort hemställa,

att riksdagen måtte, med bifall till motionerna I: 363 och II: 438, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en utredning angående kommunallagarnas jävsbestämmelser.