

Nr 2

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

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 265 i första kammaren av herr *Arvidson* och herr *Per Petersson* och nr 317 i andra kammaren av herr *Hedin m. fl.* 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:

Fullmäktig 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 förhållandet mellan t. ex. svärföräldrar och svärsöner (svärdöttrar) och mellan styvfar (styvmor) 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 fanns 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 ansökningen. — — — Att slutligen efter mönster av

domarjävsreglerna stadga jäv, om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till vederbörandes opartiskhet, läser 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 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 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 fram-lades för riksdagen, uttalade departementschefen att den av kommittén fö-reslagna 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 när-mare 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 un-der lagförslagets bestämmelse, borde kunna täckas med en supplementär be-stämmelse förslagsvis efter mönster av 4 kap. 13 § 9 punkten rättegångsbal-ken.

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 kret-sen 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 ja-nuari 1958, medan den nya lagen om församlingsstyrelse antogs år 1961 och trädde i kraft den 1 januari 1963.

Tidigare motioner. Den av motionärerna upptagna frågan har varit före-mål för behandling vid 1962 års riksdag. I de likalydande motionerna I: 199 av herr Ragnar Bergh och II: 301 av herrar Palm och Bohman hemställdes nämligen då, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en utredning av de för kommunala förtroendemän gällande jävsbestämmelser-na. Motiveringen för utredningskravet var i allt väsentligt densamma som återfinnes i de vid årets riksdag väckta motionerna i frågan. Angående be-handlingen av nämnda motioner vid 1962 års riksdag må nämnas, att konsti-tutionsutskottet i utlåtande nr 12 förklarade, att det ej fann anledning före-liggiga för någon åtgärd i motionernas syfte samt hemställde om avslag å de-samma. Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets hemställan.

Utskottet. Utskottet, som beträffande redogörelse för rättspraxis får hänvisa till sitt utlåtande nr 12 vid 1962 års riksdag, uttalade i nämnda utlåtande bland annat:

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.

Vad utskottet sålunda föregående år anført är enligt utskottets mening tillämpligt även på de i årets motioner framförda skälen, vilka för övrigt är väsentligen desamma som i motionerna föregående år. Utskottet finner ej heller av annan orsak skäl föreligga för ett tillstyrkande av den av motionärerna föreslagna åtgärden.

Utskottet hemställer alltså,

att förevarande motioner I: 265 och II: 317 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 6 mars 1963

På konstitutionsutskottets vägnar:

TORSTEN ANDERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren*, Damström, Sveningsson, Georg Pettersson, Olsén, Erik Olsson, Kronstrand och Isacson; samt

från andra kammaren: herrar Andersson i Linköping, von Friesen, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad, Hammar*, Braconier, fru Thunvall* och herr Zetterberg.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Sveningsson, Isacson, Magnusson i Tumhult och Braconier, vilka ansett att utskottets uttalande och hemställan bort ha följande lydelse:

De nuvarande jävsreglerna ger icke fullödiga garantier för att oväld iakttages. Motionärernas önskemål om en utredning bör därför tillgodoses.

Även ur synpunkten av att jävsreglerna bör vara så klara som möjligt och därigenom lätta att tillämpa bör motionärernas förslag bifallas. Kommunerna har nämligen en rad omfattande uppgifter, icke minst i vad gäller frågor av ekonomisk förvaltningskaraktär. Behovet av klarare jävsregler är där särskilt stort.

Helt allmänt vill utskottet uttala, att med den kommunala förvaltningens ökande betydelse det måste vara ett självklart krav att bästa möjliga garantier ges för att avgörandena träffas på allenast objektivt godtagbara grunder och att ledamot med starka personliga intressen i ärendets utgång icke får delta i avgörandet.

Utskottet hemställer därför,

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