

Jäv

för förtroendevalda och
tjänstemän i den åländska
kommunalförvaltningen

– En handledning i hanteringen av jävsfrågor

Utarbetad av Harry Jansson (2017)



ÅLANDS
KOMMUNFÖRBUND

Jäv – för förtroendevalda och tjänstemän i den
åländska kommunalförvaltningen

– En handledning i hanteringen av jävsfrågor

Utarbetad av Harry Jansson*

Första versionen publicerad i juni 2006

Denna version reviderad och publicerad i januari 2017

*Författaren är pol.mag., och fungerade som kommundirektör i
Jomala kommun 2002 – 2008

Förord

Jäv förekommer i alla sammanhang där kommunala beslut fattas

Närdemokratis syfte är att föra besluten närmare den allmänheten som berörs av beslut. Emellanåt är närheten för stor på grund av olika bindningar, och då uppstår frågor om jäv.

Det har nu hunnit gå drygt 10 år sedan den första versionen av denna skrift publicerades.

Upphovsmannen Harry Jansson har på egen tid och av eget intresse reviderat skriften.

Det är med stor tacksamhet som Ålands kommunförbund nu kan presentera en uppdaterad version.

Såväl kommunförbundet som Harry Jansson tar fortsättningsvis gärna emot synpunkter på innehållet.

Ålands kommunförbund
Magnus Sandberg

Inledning

Bakgrunden

”Jävsreglerna för de förtroendevalda utgör en av de mest svårbemästrade frågorna i kommunallagen.”

Ovan nämnda konstaterade återfinns i den utredning som undertecknad i medlet av 1980-talet utarbetade på uppdrag av dåvarande Kommunala samarbetsnämnden och Ålands landskapsstyrelse (*Instruktioner och kommentarer till den åländska kommunallagen / Åländsk utredningsserie 1986:2*).

Under de drygt 30 år som förlöpt sedan jag som ung politices studerande tog fram ovan nämnda handledning har jag många gånger kunnat konstatera att jävsbestämmelserna alltid kommer att vålla såväl förtroendevalda som tjänstemän huvudbry. Själva huvudproblematiken ligger kanske inte i att med stöd av lagtext och tolkningar hitta ett svar på frågan huruvida en person är jävig och därmed förhindrad att delta i beslutsfattandet. Det största problemet är nog att jävsfrågorna alltid ska avgöras under pågående sammanträde och det sällan på förhand har diskuterats om jäv faktiskt föreligger. Det kommunala organet tvingas därmed att utan egentlig beredning ta ställning till om en eller flera personer befinner sig i en situation som skapar ett jävsförhållande.

Kommunstyrelsen i Jomala gav i november 2004 undertecknad i uppdrag att i egenskap av kommundirektör utarbeta riktlinjer för undvikande av oklarheter i jävsfrågor inom nämnd och styrelse. Undertecknad valde dock att utsträcka uppdraget till att även omfatta förtroendevalda som sitter i de kommunala fullmäktigeorganen. Motivet med utvidgningen av uppdraget var att därmed kunna ge en mer heltäckande bild av jävsbegreppet. Olika löpande och mer trängande ärenden gjorde att arbetet länge hade låg prioritet. I samarbete med Ålands kommunförbund publicerades utredningen slutligen i juni 2006.

Ett påtagligt resultat av utredningen är att jag under årens lopp väglett otaliga åländska tjänstemän och förtroendevalda om hur en viss jävs-situation ska hanteras. Samtidigt kan jag konstatera att tillämpningen av jävsbegreppet ofta fallerar, antingen så att en förtroendevald jävas på felaktiga grunder eller så att en person jävas sig helt onödan.

Föreliggande utredning är alltså en omarbetad och moderniserad version av publikationen från 2006. Ända sedan Åland år 2008 fick en för-

valtningslag (ÅFS 9/2008) innefattande bestämmelser gällande även för merparten av den kommunala sektorn, har det funnits ett behov av att komplettera denna handbok om jäv. För den kommunala sektorn innebär reformen att jävsbestämmelserna för tjänstemän och andra förtroendevalda än fullmäktigeledamöter återfinns i förvaltningslagen medan jävsgrunderna för sistnämnda organ fortfarande regleras i kommunalagen. Förvaltningslagens jävsregler tillämpas alltså sedan år 2008 på alla kommunala tjänstemän och på alla förtroendevalda inom styrelser, nämnder och andra organ som utövar offentlig makt. Sistnämnda lag gäller även för ministrar och tjänstemän inom landskapsregeringen samt underlydande myndigheter såsom ÅHS, ÅMHM och alla skolor.

Det finns skäl påpeka att jävsreglerna bara är en del av en omfattande förvaltningsrätt vars syfte är att skapa förutsättningar för en god förvaltning och samtidigt garantier för medborgarnas rättsskydd.

Det finns andra regelverk som i princip eftersträvar samma sak som jävsreglerna. T.ex. strafflagen innehåller mutbrottsbestämmelser (16 och 40 kap) som kriminaliserar mottagande och givande av gåvor och motsvarande förmåner under vissa omständigheter. Mutbrott kan bli aktuellt om *”en tjänsteman för sin verksamhet i anställningen”* tar emot en sådan förmån som avses i strafflagen.

Även begränsning i rätten för en kommunal tjänsteman att ägna sig åt s.k. bisysslor syftar till att undvika situationer som kan leda till jäv i tjänsteförhållandet.

Allmänt om jäv i vardagen

Att skriva ner allmänna riktlinjer om hur en jävssituation ska hanteras är en sak. Att sent en kväll under pågående sammanträde ta ställning till en konkret jävsfråga är en helt annan sak. Det enda verkligt vägledande rådet jag kan ge åländska förtroendevalda och tjänstemän är att det är bäst att anmäla jäv när man själv känner på sig att den egna objektiviteten påverkas i ett ärende. För ett organs övriga ledamöter är det varken lätt eller särskilt trevligt att avgöra om en kollegas opartiskhet faktiskt påverkas. Samtidigt bör vi alla komma ihåg att jävsinstrumentet inte får missbrukas antingen så att en förtroendevald medvetet undandrar sig sitt ansvar eller förhindras att delta i beslutsfattandet på tveksamma grunder.

Jag vill påminna om att även domstolarna i sin bedömning av jäv ofta är oeniga, antingen så att den högsta rättsinstansen kommer till en

annan slutsats än den lägre domstolen och/eller så att utslaget t.o.m. inom högsta förvaltningsdomstolen tillkommit efter omröstning bland förvaltningsråden. Oenigheten bland domarna – som ju i jämförelse med de kommunala aktörerna i lugn och ro kan ta ställning till en jävsfråga utgående från en särskild beredning - bara bekräftar att jävsbegreppet är mångbottnat och att tolkningarna av vad som aktualiserar en jävssituation ofta går brett isär.

Sist men inte minst ett varmt tack till Sören Silverström, Johnny Bäck och John Eriksson för värdefulla kommentarer och synpunkter på utkastet till denna förnyade version av jävshandboken. Undertecknad ansvarar dock för innehållet i denna handbok.

Jomala i januari 2017

Harry Jansson

Allmänt om jävsbegreppet

Inledningsvis är det befogat att framhålla att de åländska jävsbestämmelserna till vissa delar avviker från motsvarande regler som tillämpas i Finland och Sverige. Läsaren av denna handbok bör alltså notera att en rättsprövning i dessa länder inte automatiskt kan omtolkas till åländska förhållanden. Däremot ger förstås den nordiska rättspraxisen överlag nyttig vägledning om hur jävsproblematiken ska hanteras inom den åländska förvaltningen.

Dessutom har tillblivelsen av den åländska förvaltningslagen fört våra jävsgrunder något närmare motsvarande rättsinstitut i Finland och Sverige. För Ålands del prövas som bekant överklaganden i kommunala beslut först i Ålands förvaltningsdomstol (ÅFD) och i andra och sista hand av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i Helsingfors (*besvär över beslut fattade i landskapsregeringens namn förs enligt bestämmelser i Ålands självstyrelselag direkt till HFD för slutligt avgörande*).

Därtill kommer de högsta övervakande juridiska instanserna i Finland, justitiekanslern (JK) respektive justitieombudsmannen (JO), med jämna mellanrum med beslut som även rör åländsk förvaltning.

I den fortsatta analysen omnämns även rättsfall och andra beslut från finsk rättspraxis eftersom omständigheterna i vissa fall är likartade. Dessutom återfinns några rättsfall hämtade från fall där förvaltningsla-

gens jävsregler tillämpats inom landskapsregeringen och underlydande myndigheter. Men som redan betonats är gränsdragningarna ofta svåra och jävsbegreppets innebörd bör alltid analyseras från fall till fall.

Jävsbestämmelserna utgör en synnerligen viktig byggsten när det gäller att skapa förtroende bland medborgarna för att förvaltningen och därmed ärendena alltid behandlas opartiskt. En person eller ett bolag som har ett ärende anhängiggjort inom de kommunala myndigheterna skall kunna lita på att partiska förtroendevalda och tjänstemän inte tillåts påverka ärendets avgörande. Förebyggande av jäv kan alltså sägas vara ett led i förtroendeskapandet. Det etiska motivet för jävsregler är alltså att utåt skapa förtroende för att en kommunal myndighet sköter sina uppgifter på ett objektivet och opartiskt sätt.

Att iaktta opartiskhet innebär att inte på subjektiva eller andra ovidkommande bevekelsegrunder ta parti för eller emot någon eller något, som saken angår. Det finns emellertid omständigheter som, när de gör sig gällande, kan spräcka de bästa föresatser att handla och besluta opartiskt och som kan innebära att en persons förmåga att vara opartisk ifrågasätts. Sådana omständigheter kallas jäv; den förtroendevalde eller tjänstemannen står i ett sådant förhållande till ett ärende eller till de personer ärendet berör, att det påverkar hans objektivitet vid ärendets behandling. Jävet uppgift är alltså att garantera att opartiskhet alltid är rådande då beslut tas i de kommunala organen.

Olika jävsregler - det är angeläget att observera att det för de olika organen tillämpas olika jävsregler. För alla kommunala förtroendevalda förutom fullmäktigeledamöter tillämpas de stränga jävsregler för tjänstemännen som finns i förvaltningslagen för Åland. För att förenkla lagskrivandet har jävsreglerna i förvaltningslagen skrivits så att de endast gäller tjänstemannajäv men tillämpas fullt ut även på kommunala förtroendevalda som ägnar sig åt s.k. myndighetsutövning i kommunstyrelser, nämnder, direktioner och kommittéer.

Jävsgrunderna för ledamöterna i kommunfullmäktige är nämligen avsevärt mildare än för andra förtroendevalda och regleras via den åländska kommunallagen.

Lika viktigt är det att notera att en fullmäktigeledamot dock alltid är underkastad de betydligt strängare jävsbestämmelserna i förvaltningslagens 24 § när hen deltar i de övriga kommunala organens sammanträden.

Handläggning av ett ärende – med detta begrepp avses det arbete en

myndighet ägnar åt ett ärende, d.v.s. till detta räknas beredning, föredragning och själva avgörandet i sak.

När jäv föreligger - vilken effekt en påkallad jävsgrund får för en ledamot i de olika kommunala organen återkommer vi till senare men allmänt kan sägas att *en förtroendevald eller tjänsteman överhuvudtaget inte bör befatta sig med ett ärende, där jäv föreligger, oavsett i vilket skede frågan befinner sig i den kommunala processen.*

Avgörande om jäv föreligger eller inte – det är i första hand en persons egen sak att anmäla att jäv föreligger och således avhålla sig från att delta i ärendets behandling. I annat fall åligger det i första hand ett organs ordförande att påkalla avgörande av frågan om huruvida jäv föreligger eller inte. Men frågan om jäv kan väckas även av annan medlem av organet eller av part i ärendet. Delar inte ledamoten anmälares uppfattning i jävsfrågan och låter hen inte annan träda i sitt ställe med anledning av anmälningen, skall således jävsfrågan tas upp till avgörande av organet.

Den som det påtalade jävet gäller, får delta i själva prövningen av jävsfrågan, men ifall ledamoten anses jävig är hen skyldig att undandra sig deltagande i handläggningen av det ärende jävet avser. Finner organet i stället att tillräckliga skäl att förklara ledamot jävig inte föreligger, skall organet anteckna även detta beslut till protokollet.

Oavsett vilket avgörande organet kommer till i själva jävsfrågan, kan besvär inte anföras separat över själva jävsprövningen. Enbart i samband med besvär över beslutet varigenom organet avgjort *själva ärendet*, kan part även påtala beslutet i jävsfrågan och göra gällande att det vållat en oriktig utgång (detta eftersom beslutet tillkommit i felaktig ordning).

Observeras bör att det inte är tillåtet att undandra sig deltagande i handläggningen av ett ärende om jäv objektivt sett inte föreligger.

Ett kommunalt organs beslut, som en jävig förtroendevald tagit del i, har inte tillkommit i laga ordning och kan således upphävas medelst besvär. Besvärsinstanserna fäster dock härvidlag vikt vid i hur stor grad en jävig ledamots deltagande i beslutet påverkat ärendets utgång. Motivet till att det överklagade beslutet inte upphävs är då att detta inte medfört annat beslut i själva ärendet.¹ Det bör dock observeras

1) Trots att medlem var jävig enligt stadgandet i 41 § 1 mom. kommunallagen och således inte borde ha fått närvara vid ärendets behandling, upphävde länsrätten inte beslutet (efter omröstning). Länsrätten ansåg att detta inte skulle ha medfört annat beslut i nämnden eller att felet varit av sådan betydelse att beslutet därför borde ha upphävts. **ÅLR-utslag nr. 113/1981.**

att det i dylika fall alltid föreligger en risk för att beslutet tillkommit i felaktig ordning och således kan upphävas av domstolen.

Planeringsfrågor har sällan vållat juridiska problem i de åländska kommunerna på grund av misstänkt jäv. Författarens rekommendation är trots allt att alla förtroendevalda och tjänstemän som äger mark inom ett planeområde bör anmäla jäv eftersom ett mödosamt planläggningsarbete i annat fall kan försenas betydligt eller helt gå till spillo till följd av besvär. Mera om denna speciella jävsproblematik nedan.

Budgetfrågor leder rätt sällan till situationer där risk för jäv aktualiseras. Ifall en person anses jävig till följd av ett specifikt anslag kopplat till hen eller en närstående personligen, gäller jävet enbart behandlingen av själva budgetanslaget. Ett organ skall alltså inte förklara en person förhindrad att i övrigt delta i handläggningen av budgetärenden. På samma sätt skall organet förfara om ett budgetanslag t.ex. gäller inköp av mark ägt av en förtroendevald, en närstående eller av en honom/henne helt eller delvis ägt företag; den förtroendevalda konstateras jävig men enbart i samband med anslaget för markinköp.

S.k. tvåinstansjäv, dvs. jäv i en situation då en person fungerat som beslutsfattare på två olika nivåer, tillämpas naturligt nog inte inom den åländska kommunalförvaltningen. En annars ojävig förtroendevald eller tjänsteman kan alltså delta i handläggningen av ett ärende i flera organ, t.ex. först i en nämnd och sedan i fullmäktige eller först i ett kommunalförbunds styrelse och sedan i den egna kommunens beslutande organ (*se vidare nedan om en situation där särskilda skäl trots allt aktualiserar en jävsgrund till följd av de strängare jävsbestämmelserna eller då tvåinstansjäv uppstår till följd av överklagande eller tillsyn enligt förvaltningslagens 24 § 2 mom. 4 punkten*).

Jäv för tjänsteman – för en tjänsteman gäller alltså de jävsbestämmelser som finns i den åländska förvaltningslagens § 24.

Jäv för ledamot i fullmäktige

Kommunallagen (ÅFS 1997:73)

§ 43 Jäv och annat förhinder

En ledamot i fullmäktige får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, för-

äldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående.

En ledamot som är förhindrad att handha sitt fullmäktigeuppdrag eller som på grund av jäv inte kan delta i beslutsfattandet i ett visst ärende skall utan dröjsmål meddela detta till kommunens kansli.

En jävig ledamot skall självant anmäla jäv. Fullmäktige avgör vid behov om jäv föreligger. Även den ledamot jävsfrågan berör skall delta i detta avgörande.

1. Jäv för ledamot i fullmäktige

I kommunallagen 43 § stadgas att ledamot i fullmäktige inte får delta i handläggningen av ärende som *personligen* rör honom själv eller hans maka, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående.

Med "*handläggning*" avses i detta fall den process ärendet genomgår på fullmäktigesammanträdet. Detta betyder att jävig ledamot varken får delta i själva avgörandet eller diskussionen som föregår beslutet. En jävig fullmäktigeledamot behöver dock inte avlägsna sig från sammanträdesrummet, eftersom fullmäktiges sammanträden är offentliga enligt 27 § KomL.^{2,3} Av protokollet ska det dock tydligt framgå att ledamoten X anmält godkänt jäv och tagit plats bland åhörarna.

Avsikten med bestämmelserna om jäv för fullmäktigeledamot har varit att inskränka jävsgrunderna till ett minimum. Utgångspunkten är att en fullmäktigeledamot har valts av kommuninvånarna för att företräda dem i beslutsfattandet. Av rättspraxis framgår det tydligt att domstolarna lägger stor vikt vid denna representativa demokrati och att det därför måste finnas ett *påtagligt personligt intresse eller fördel*

2) Det finns dock skäl för en jävig ledamot eller tjänsteman att under ärendets handläggning lämna sin ordinarie plats i fullmäktiges sammanträdesrum och istället ta plats bland åhörarna. Enligt ett rättsfall hämtad från ny finsk rättspraxis har ett ärende bedömts som lagstridigt pga. att en jävig stadsdirektör förblev sittande på sin ordinarie plats i salen. **HFD 2012:125**

3) Följande rättsfall visar även det hur även denna i sig förhållandevis enkla jävsregel leder till divergerande uppfattningar inom HFD: *Stadsfullmäktige i en stad beslöt om förnyande av sina borgensförbindelser för ett energibolags (A:s) lån. En del av lånen hänförde sig till s.k. elnätsverksamhet. Fullmäktiges beslut hade inte till följd av jäv kommit till i felaktig ordning av den anledningen att en person som var ledamot av stadsstyrelsen, men inte stadsfullmäktige, och samtidigt ledamot av styrelsen i det aktiebolag (B) som bedrev elnätsverksamheten, medan beslutet fattades varit närvarande i salen, men satt tyst på en plats som varit reserverad för stadsstyrelsens ledamöter. Omröstning 3-2. HFD:2005:85*

för att en ledamot inom ett fullmäktige ska jävas och därmed berövas sin möjlighet att påverka ett ärende. Därför måste en *restriktiv* tolkning tillämpas.

Med uttrycket ”personligen” har avsetts att i princip begränsa förekomsten av jäv till ”person – individualiserade” ärenden i motsats till ärenden som berör vederbörande såsom medlem av ett kollektiv. I ärenden av det förra slaget är ofta vederbörandes namn angivet. Ärendet kan t.ex. gälla ingående av avtal av skilda slag eller behandling av ansökningar till en kommunal befattning. Regelmässigt är det ett ekonomiskt intresse som är jävsgrundande. Annat ”personligt” intresse bör vara synnerligen starkt dokumenterat för att ha någon relevans.

I paragrafen uppräknas de släktingar vilka direkt kan anses stå fullmäktigeledamoten så pass nära att hans opartiskhet kan ifrågasättas då ett ärende berör någon av dem *personligen*.

Hur stadgandet ”annan honom närstående” skall tolkas har gett upphov till åsiktsskillnader. Huruvida andra släktskapsförhållanden än de uppräknade skall föranleda jäv blir en *bedömningsfråga från fall till fall*. Det beror på om anförväntan är att betrakta som verkligt närstående.

Man bör kunna betrakta personliga relationer som grundar sig på släktskaps- eller svågerlagsförhållande (utöver det i paragrafen uppräknade) som *verkligt närstående ifall vederbörande delar samma hushåll*. Fullmäktigeledamots barnbarn, mor- och farföräldrar och svärföräldrar skall således betraktas som i 1 mom. avsedda ”närstående” då de hör till samma hushåll. (Man bör dock med hänsyn till de klara inskränkningarna i släktskapsjävet iaktta försiktighet, så att man inte utvidgar tillämpningsområdet utöver vad som är avsett). Ett annat exempel där nära personlig relation föreligger är fosterbarn som är att betrakta som ”annan närstående”.

Uttrycket ”annan närstående” täcker dock inte bara personliga relationer som grundar sig på släktskap eller svågerlag utan är tillämplig även på fall där en ledamot är *trolövad* (= fästman, fästmö), utan att sambo.

Exempel på jävsituationer för en fullmäktigeledamot

När berör då ett ärende en fullmäktigeledamot eller en honom närstående, på ett sådant sätt att jäv kan anses föreligga? Att ge ett uttöm-

mande svar på detta är omöjligt men här skall i alla fall ges exempel på vad som kan aktualisera ett jävsförhållande.

Ärenden som berör privata intressen aktualiserar vanligen jäv. Jäv föreligger t.ex. då fråga

- om att ett köpebrev uppgjorts med fullmäktigeledamot eller en denne närstående, - om ett kommunfullmäktigeordförande tillkommande arvode som avgörs vid särskild behandling i fullmäktige,
- om en fullmäktigeledamots vägrar att motta förtroendeuppdrag,
- om behandling av ansökningar till kommunal tjänst och ledamot av fullmäktige är sökande (se t.ex. HFD 1952 II 152)
- om skiljande av fullmäktigeledamot från hans uppdrag,
- om beviljande av ansvarsfrihet åt kommunstyrelsen eller nämnd och fullmäktigeledamot varit medlem i organet under den tid ansvarsfriheten avser; berör ledamoten personligen ifall revisorerna har framställt anmärkning varför jäv föreligger,
- om fattande av beslut med anledning av revisionsanmärkning som riktas mot ledamot i fullmäktige,
- om fullmäktigeledamot har bestämmanderätt eller anmärkningsvärt stark ställning i ett bolag: ärende som gäller bolaget *kan* anses beröra honom personligen,
- om fullmäktigeledamot blivit uppsagd från tjänst, överförs från en tjänst till en annan eller fråga är om inledande av disciplinära åtgärder mot honom,
- om fullmäktige har att ta ställning till en brottsanmälan rörande en ledamot som tillhör organet,
- om fullmäktige fattar beslut om att sälja ett bolag eller affärsenhet där en ledamot är anställd (se t.ex. HFD 5.6.1996 T 1820).

Planeringsfrågor kan i vissa fall aktualisera jäv

Jäv föreligger t.ex. i följande fall:

- ärende som gäller fastställelse av **detaljplan** innebär i allmänhet att en fullmäktigeledamot som samtidigt är markägare blir jävig, särskilt då en sådan detaljplan väsentligt påverkar markägarens situation;
- ärende som gäller fastställande av **general- och delgeneralplan** och där planen kan förväntas medföra *synnerlig nytta* eller *skada* för ledamoten eller denne närstående person ger upphov till jäv (ifråga om dylika planer bör dock hänsyn tas till om markägandet är **obetydligt** till sin omfattning eller om planens syfte beträffande markägarens fastighet endast är att konstatera den rådande situationen, t.ex. då en byggplats redan är fullt utbyggd och

- inte kan få större byggrätt genom planläggningen).
- ärende som gäller godkännande av planläggning av tomt fullmäktigeledamot eller honom närstående äger,⁴

Följande omständigheter aktualiserar i allmänhet *inte* jäv för en fullmäktigeledamot fastän det berör hen själv eller en denne närstående:

- kandidatur i val av förtroendevalda utgör inte hinder för deltagande i valet,
- delägare i aktiebolag eller medlem i förening som ett ärende direkt berör, medför inte alltid jäv för fullmäktigeledamot.⁵ Inte heller den omständigheten att vederbörande är ledande funktionär i bolaget eller föreningen eller medlem av förvaltningsorgan i dylika, medför automatiskt jäv att delta i beslutet (det finns dock alla skäl för eftertanke när det är fråga om en förtroendevalds engagemang och särskilt om det i bakgrunden finns ekonomiska intressen i form av egen vinning eller borgensåtaganden samt om fullmäktigeledamoten på något sätt är personligen ansvarig för ärendet i aktiebolaget eller föreningen),
- ledamot eller denne närstående är rågranne till person som söker undantag från den kommunala byggnadsordningen, anses inte beröra ledamoten på så vis att jäv skulle föreligga.
- Högsta förvaltningsdomstolen i Finland har i motsatts till underätten ansett att en fullmäktigeledamot inte är jävig att ta del i handläggningen av indragning av en skola trots att den förtroendevalde i egenskap av förälder hade två barn som var elever i nämnda skola och därmed tvungna att byta skola (se t.ex. HFD 1998:5 och 1998:68)

Ifall den märkliga situationen skulle uppstå varvid både ordföranden och vice ordföranden är jäviga i något ärende, skall tillfällig ordförande utses. Valet sker i så fall under ledning av den ledamot som längst innehåft ett fullmäktigeuppdrag i kommunen.

4) När ett ärende dock gäller godkännande av stadsplan för ett område där även fullmäktigeledamot äger mark, t.ex. ett kvarter, kan man inte hävda att jäv skulle föreligga för denna ledamot. Eftersom jävsreglerna skall tolkas restriktivt, skall jäv i *princip* inte kunna föreligga om flera markägare berörs. Då ett helt kvarter stadsplaneras, har åtgärden en generell karaktär och rör inte vederbörande ledamot personligen mer än någon annan av dem som berörs. Man bör alltid vid avgörande om jäv föreligger eller inte, som grundregel ha att en fråga av mer generell karaktär, inte grundlägger jäv medan en fråga av mer speciell karaktär *kan* göra det. Det kan inte anses vara lagstiftarens mening att man godtyckligt skall börja dra gränser för hur många eller få som skall beröras innan lagen kan tillämpas på ett visst sätt.

5) *Det att fullmäktiges make och sväger var delägare och svågern även ledande funktionär i ett bolag, gjorde inte en fullmäktigeledamot jävig att delta i handläggning av ärende gällande ändringar av stadsplan, fastän ärendet direkt berörde bolaget. ÅLR-utslag nr. 273/1983.*

I samband med en ändring av den finska kommunallagen (FFS 1484/2016) har intagits bestämmelser om hur en extrem jävssituation ska hanteras.⁶ Risken för en situation där en åländsk kommun mer eller mindre lamlås pga. att flera förtroendevalda är jäviga till följd av en brottsutredning, förefaller dock osannolik och hanteras bäst i samband med den kommande översynen av kommunallagen för Åland.

I denna framställning kommenteras inte heller desto närmare de speciella problem av jävsnatur som uppstår ifall en kommun tvingas ta ställning till avstängning av en förtroendevald. Utgångspunkten är dock att den berörda personen är jävig att delta i beslutet, oavsett om det är fråga om ledamot i fullmäktige eller annat organ. Ett problem som kan uppstå vid bedömningen av jäv är dock att uppgifter som berör en förundersökning inte är offentliga uppgifter.

2. Annat förhinder

Vilka *andra hinder* förutom jävsituationer skall godkännas som förhinder för deltagande i fullmäktigesammanträdena? Här kan nämnas sjukdom, olycksfall, arbetsförhinder, semesterresa och andra förfall som måste anses godtagbara och där det skulle vara oskäligt att kräva att vederbörande borde infinna sig till sammanträdet. Observeras bör dock att det är den valdes skyldighet att sköta sitt uppdrag.

3. Beslutförhet

Lagstiftaren har även beaktat att den situationen kan uppstå varvid fullmäktige på grund av jäv inte är beslutfört i ett visst ärende. Fullmäktige får då handlägga ärendet trots att inte föreskrivna två tredjedelar av ledamöterna är närvarande (23 §).

6) "I lagförslaget beaktas också möjligheten att jävet är så omfattande att fullmäktige eller kommunstyrelsen därför är handlingsförlamad. Om det till följd av jäv för ledamöter och ersättare i fullmäktige inte är möjligt att få fullmäktige beslutfört, ska kommunens centralvalnämnd med iakttagande av 93 § 2 mom. i vallagen på begäran av kommunfullmäktiges ordförande förordna nya ersättare. De på detta sätt förordnade ersättarna i fullmäktige deltar i fullmäktiges sammanträden i sådana ärenden där ledamöterna och ersättarna är jäviga. Ett tillfälligt utskott ska utses för att i kommunstyrelsens ställe sköta de ärenden i vilka så många förtroendevalda är jäviga, att kommunstyrelsens funktionsförmåga inte kan garanteras med hjälp av ersättare." **RP 250/2016 s 14**

4. Kommunalförbund

Jäv vid förbundsstämma / förbundsfullmäktige

Enligt kommunallagen tillämpas samma jävsbestämmelser som för en fullmäktigeledamot inom medlemskommunerna på en kommunal representant vid en förbundsstämma eller en ledamot av kommunalförbundets högsta beslutande organ.

Enligt rättspraxis berörs inte ledamöter inom ett förbundsfullmäktige personligen på det sätt som stadgas om jäv i kommunallagen då frågan om ansvarsfrihet behandlas i samband med revisionsberättelse och revisorerna inte riktat en anmärkning mot någon av dessa.⁷

I händelse av att revisorerna inom ett kommunalförbund framför sådan kritik som aktualiserar frågan om anmärkningar för de redovisningsskyldiga, uppstår således jäv både för berörda förtroendevalda och tjänstemän att delta i förbundsfullmäktiges handläggning av frågan om ansvarsfrihet.

Eftersom bestämmelserna om jäv är de samma inom de s.k. primärkommunerna och kommunalförbunden, gäller det här framförda även på kommunal nivå. Denna rättspraxis visar entydigt hur varsamt frågan om jäv för fullmäktigeledamöter ska hanteras.

Det kan förstås uppstå en situation där det vid fullmäktiges sammanträde väcks förslag om att de redovisningsskyldiga ska nekas ansvarsfrihet trots att revisorerna för sin del inte fört fram några anmärkningar. I så fall bör organet först av allt pröva frågan om jäv, dvs. ta ställning till om kretsen av berörda ledamöter ska jävas. Finns det saklig grund för förslaget om nekad ansvarsfrihet, rekommenderas att ledamöterna förhindras från att delta i handläggningen till följd av jäv.

7) Det fanns inget hinder för ledamöter inom ett förbundsfullmäktige att delta i beslutsfattandet eller justera protokollet trots att samma ledamöter tillhörde gruppen av redovisningsskyldiga till följd av sin ställning som ledamöter inom förbundsstyrelsen under granskningsåret. Eftersom revisorerna inte riktat en anmärkning mot de redovisningsskyldiga förelåg inte heller personligt jäv för de tidigare styrelsemedlemmarna då frågan om ansvarsfrihet behandlades på förbundsfullmäktigemöte. ÅFD 91/2013

Jäv för ledamot i styrelse, nämnd, direktion, kommitté samt för de kommunala revisorerna

Förvaltningslagen (ÅFS 2008:9)

§ 24 Jäv

En tjänsteman får inte delta i eller närvara vid behandlingen av ett ärende, om han eller hon är jävig. Bestämmelserna om jäv för tjänstemän gäller också ledamöter i ett kollegialt organ och andra som deltar i behandlingen av ett ärende samt den som förrättar inspektion.

En tjänsteman är jävig

- 1) om saken angår tjänstemannen själv, tjänstemannens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående,
- 2) om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen själv eller någon närstående,
- 3) om tjänstemannen eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
- 4) om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller på grund av tillsyn deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,
- 5) om tjänstemannen har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken eller
- 6) om det finns någon annan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för tjänstemannens opartiskhet i ärendet.

Jäv enligt 2 mom. 3 punkten föreligger inte om ärendet rör en sammanslutning och tjänstemannen tillhör styrelsen eller annat förvaltande organ hos sammanslutningen och tjänstemannen där representerar myndigheten.

Från jäv kan bortses när frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse.

Inledning

Förvaltningslagens strängare jävsgrunder tillämpas alltså inte endast på de kommunala tjänstemännen utan även på de förtroendevalda som ingår i andra organ än fullmäktigeförsamlingarna, dvs. styrelser, direktioner, kommittéer och de kommunala revisorerna. Detta framgår av formuleringen i första momentet om att *”bestämmelserna även ska vara tillämpliga på ledamöter i ett kollegialt organ”*. Kommunallagens jävsregler för fullmäktigeledamöter är alltså att betrakta som specialregler.

Med förvaltningslagens tillkomst följer att även andra kommunalt anställda personer än tjänstemän kan bli jäviga om de som anställda kommer i kontakt med ett ärende. Denna nyhet framgår av ordalydelsen *”och andra som deltar i behandlingen av ett ärende”*. Motiveringen till att även andra än tjänstemän faller under förvaltningslagens jävsgrunder, var i samband med lagens tillkomst knapphändig. I och med att regleringen saknar sin motsvarighet i både Sverige och Fin-

land, saknas det erfarenhet av bestämmelsens konsekvenser för den kommunala sektorn.⁸

Eftersom utövning av offentlig makt även i ringa utsträckning normalt sett ska ske inom ramen för ett tjänsteförhållande, är det för den kommunala sektorn svårt att direkt peka ut arbetsuppgifter som faller inom ramen för ”och andra som deltar i behandlingen av ett ärende”. Teoretiskt sett kan man tänka sig situationer där annan personal än tjänstemän, involveras i inspektioner eller granskningar. Med beaktande av det kommande beslutet, är det angeläget att även denna form av kommunala insatser utförs av anställda vars objektivitet kan ifrågasättas.⁹

Verkan av att en ojävig person deltar i något skede av handläggningen, innebär i regel att beslutet i händelse av besvär upphävs såsom tillkommet i felaktig ordning. Vid en domstolsprövning är det dock möjligt att beslutet inte upphävs med återopande av det sista momentet i förvaltningslagens 24 § om att opartiskheten i ärendet saknat betydelse för avgörandet.

Beträffande begreppet jäv och frågan om avgörande om jäv föreligger m.m. hänvisas till punkten ”Allmänt” i samband med jäv för fullmäktigeledamot ovan. I gällande kommunallag stadgas det om jäv för fullmäktige vid *handläggningen* av ett ärende medan motsvarande bestämmelse för övriga kommunala organ (FörvL 24 §) innehåller begreppet *behandling*. I sak avviker inte begreppen från varandra även om lagstiftarnas avsikt kanske varit att betona de strängare jävsregler som gäller för andra än ledamöterna i fullmäktige. Förbudet för övriga förtroendevalda att delta i behandlingen omfattar samtliga skeden av ärendeprocessen, dvs. beredning, beslutsfattande och verkställighet samt alla andra åtgärder som kan påverka beslutet. **En jävig person får därför inte fungera som sekreterare eller föra protokollet vid ärendets behandling vid sammanträdet.** Förbudet omfattar dock inte t.ex. kopiering eller införande av ärenden i kommunens diarium.

8) I det här sammanhanget verkar det logiskt att tänka sig att tillämpningen följer förvaltningslagens tillämpningsområde, dvs. bland annat då juridiska och fysiska personer med stöd av lag sköter offentliga förvaltningsuppgifter (se 1 § 2 mom. förvaltningslagen). Detaljmotiveringen till 24 § i förvaltningslagen tyder på ett sådant resonemang då de hänvisar till *”personer som inte är tjänstemän men som utövar offentlig makt.”*

9) Även Finlands grundlag ger vägledning om bakgrunden till detta stadgande via kravet i § 124 om att god förvaltning ska iakttas även då andra än myndigheter sköter offentliga myndighetsuppgifter. Även i övrigt präglas som bekant samhället av att man ska eftersträva objektivitet, trots att det inte mera rör sig om offentliga förvaltningsuppgifter. Ett exempel är aktiebolagens bestämmelser om jäv för ledamöter i bolagsstyrelser.

Följande bör understrykas när det gäller jäv för ledamot i kommunstyrelsen och övriga förtroendevalda: *när organet konstaterat att jäv föreligger vid ett ärende skall den jävige ledamoten omedelbart avlägsna sig från sammanträdesrummet.*

Detta stadgande, d.v.s. ”inte delta i eller närvara”, har kanske inte uppmärksamats tillräckligt i de kommunala organen. Är en jävig ledamot närvarande, utan att för den skull ta del i ärendets handläggning, kan detta trots allt hämma möjligheterna att fritt diskutera alla aspekter kring ett ärende.

Som tidigare nämnts är jävsreglerna strängare för ledamot i kommunstyrelsen och övriga förtroendevalda än vad som är fallet med fullmäktige. Men självklart föreligger inte jäv när ett ärende är av generell natur och således inte rör vederbörande *personligen* i större utsträckning än andra medlemmar av kommunen vilka fyller de kriterier som fordras för att beslutet skall vara tillämpligt på dem (någon av de övriga jävsgrunderna kan dock vara tillämpliga).

Jävsgrunderna för andra än fullmäktigeledamöter

Själva jävsgrunderna för tjänstemän och ledamöter i styrelse, nämnd, kommitté och kommunens revisorer är i förvaltningslagen sammanförda i sex grupper. Med ett undantag (fjärde punkten) motsvarar de nu gällande bestämmelserna om jäv i sak de tidigare jävsgrunderna. Den fjärde gruppen (*tvåinstansjäv*) är alltså helt ny för den kommunala sektorn men torde samtidigt ha ringa betydelse i den dagliga verksamheten. Här nedan skall alla sex grupper genomgå särskilt.

Tjänsteman och ledamot i ovan nämnt organ eller revisor får således inte delta i eller närvara vid behandlingen av ett ärende:

1.”om saken angår tjänstemannen själv, tjänstemannens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående,”

Som första jävsgrund nämns den omständigheten att ärendet angår en tjänsteman eller ledamot personligen, så kallat *sakägarjäv*. Den saken angår är i *regel part i ärendet*. Med andra ord drabbar sakägarjäv den som har ett rättsligt intresse i ärendet. Det förhållandet att saken har intresse för ledamoten som medlem av en viss grupp i samhället grundar i och för sig inte sakägarjäv, *utan liksom för fullmäktigeledamot skall ledamoten beröras personligen av ärendet.*

Släktskapsjävet omfattar, precis som jävsreglerna för ledamot i fullmäktige, två fall. För *det första* utgör vissa släktskapsförhållanden, d.v.s. de som uppräknas direkt i 1 punkten, så kallade *absoluta* jävsgrunder. Detta innebär att ett ärende som *personligen* angår ledamots make, sambo, föräldrar, barn eller syskon, föranleder jäv för vederbörande ledamot vid ärendets handläggning. Således grundar dessa släktskapsförhållanden under alla omständigheter jäv, då ärende rör släktingen personligen. Följande rättsfall, hämtat från landskapsförvaltningen, visar hur strängt förvaltningslagen ska tolkas när det gäller för en jävig tjänsteman att inte på något sätt delta i sådana åtgärder som hänför sig till behandlingen av ett ärende. I detta fall uppstod jäv trots att det var klinikchefen som skötte själva anställningen och lönesättningen:

En förvaltningschef var jävig att behandla ett löneärende som gällde makan genom att underlåta att överlåta uppdraget att granska hustruns förordnande och lönesättning till en annan tjänsteman. JO 2012 (1075/4/11)

För det andra kan även annat släktskap eller svågerlag grunda jäv, ifall ärendet angår vederbörande personligen. Det krävs då att släktskaps- eller svågerlagsförhållandet är sådant att vederbörande kan räknas som "närstående" till tjänstemannen/ledamoten. Vem som härvid skall räknas som "närstående" blir alltså *beroende av en bedömning som kan utfalla olika i olika fall*. Man har således överlåtit till de kommunala organen att från fall till fall pröva vilken *betydelse* som ska tillmätas den omständigheten att en ledamot är i visst släktskap eller svågerlag med part eller intressent i ärendet. I första hand kommer naturligen mor- och farföräldrar, barnbarn, svågrar och svägerskor samt svärföräldrar in i bilden. I fall av dessa slag torde någon närmare undersökning av om vederbörande är närstående i regel inte vara erforderlig. Det behöver dock inte föreligga släktskap eller svågerlag för att någon skall falla under närståendebegreppet. Är vederbörande *förlovad* med tjänstemannen/ledamoten är vederbörande att betrakta som "närstående". Även *fosterbarn* är att betrakta som "närstående".¹⁰

10) I det småskaliga åländska samhället kan förmodligen **kusiner** ibland vålla bekymmer i detta sammanhang. Släktkategorin kusiner varken berörs eller kommenteras i anslutning till de åländska bestämmelserna. Ur förarbetena till den finska förvaltningslagen framgår av en definition av begreppet närstående att kusiner inte ska definieras som närstående. Samma sak gäller för domare, dvs. en domares kusiner ska inte betraktas som närstående (RP 78/2000). Förarbetena till de finska jävsbestämmelserna nämner ändå att kretsen över närstående "utvidgas till att omfatta också andra släktingar och andra personer, om tjänstemannens relation till personen i fråga annars är särskilt nära. Regelbunden och ofta återkommande kontakt samt förtroliga relationer kan anses som ett slags minimikrav för att det skall vara fråga om en särskilt nära relation mellan en tjänsteman och en mera avlägsen släkting." Det kan vidare tilläggas att HFD i ett avgörande konstaterade att en person i stadsstyrelsen inte var jävig vid utnämning av kusin till en viss tjänst (HFD 1985-A-II-52).

I samband med förvaltningslagens tillkomst bedömdes det som obehövt att närmare definiera begreppet *närstående* eftersom det inte tidigare förekommit problem vid tolkningen. Lagutskottet hänvisade även till att olika familjekonstellationer kan förändra synen på begreppet *närstående*.¹¹

2. ”om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen själv eller någon närstående,”.

I detta fall är det fråga om ett uttryckligt *intressejäv* som föreligger för tjänstemannen/ledamoten eller denne närstående. Det finns ingen vägledning för hur stort t.ex. ekonomiskt intresse i ärendet som skall föreligga för att jäv skall aktualiseras. Intresset skall dock vara *väsentligt*. Vid intressejäv är det således fråga om ledamotens *faktiska intresse* i ärendet i motsats till sakägarjävet vilket täcker ledamotens rättsliga intresse i saken. Följande rättsfall ger en viss vägledning om hur det s.k. intressejävet ska tillämpas:

Stadsdirektören fick inte bereda ett tillståndsärende som kunde medföra synnerlig nytta eller skada för ett bolag där stadsdirektören var styrelseordförande. HFD 1990 A 81.

Som typexempel på intressejäv kan anföras det fallet att tjänstemannen/ledamoten äger aktier i ett aktiebolag som uppträder som part i ärendet. Om jäv anses föreligga i detta fall beror på storleken av aktieinnehavet liksom på ärendets betydelse för bolaget. Äger tjänstemannen/ledamoten hälften eller mer av aktierna i bolaget, blir hen normalt att anses som jävig.

3. ”om tjänstemannen eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång”.

Den omständigheten att någon, för vilken ledamot eller en honom närstående har ställning som ställföreträdare, är part eller intressent i ett ärende innebär jäv; s.k. *ställföreträdarjäv*. Den tredje jävsregeln har betydelse framförallt när ledamoten är företrädare för juridisk person, t.ex. aktiebolag, förening eller stiftelse, som direkt berörs av

11) Den svenska förvaltningslagen saknar liksom den åländska en närmare definition av begreppet närstående medan den finska lagstiftningen (FFS 2003:434) innehåller en synnerligen omfattande uppräkningslista av vilka personer som ska anses stå i ett sådant närstående förhållande till tjänsteman. Nämnda uppräkningslista kan dock tjäna som en analog vägledning för en tolkning av motsvarande situationer i det åländska samhället men kan inte rakt av tillämpas som sådana.

ärendet. Men denna regel avser även situationer då ledamoten är exempelvis förmyndare eller god man för fysisk person.

Det rättssubjekt (dvs. bolag, förening eller stiftelse) en ledamot eller en denne närstående företräder, ska ha ett rättsligt eller faktiskt intresse i saken för att jäv skall aktualiseras.

En ledamot är således jävig i ett ärende där bolag eller förening är part eller intressent, om hen eller någon denne närstående är styrelseledamot eller annars innehar behörighet att handla på den juridiska personens vägnar. Några praktiska exempel:

Medlem i förenings styrelse var jävig då stadsstyrelsen behandlade ett stadsplaneförslag som gällde föreningen tillhörig mark. HFD 1978 AII 87.

Lika ifråga om medlem i andelsbanks direktion då stadsstyrelsen behandlade planeförslag som gällde andelsbanken tillhörig mark FKT 14/1978 s.40.

Även följande åländska rättsfall kan tjäna som analog vägledning för hur det s.k. ställföreträdarjävet ska tolkas:

Eftersom en styrelseledamots svåger på ett under bildning varande bolags vägnar undertecknat ett avtal om marköverlåtelse från kommunens sida, var ledamoten jävig att delta i och närvara vid behandlingen av bolagets ärende i kommunstyrelsen med hänvisning till att svågern (dvs. bolagets ställföreträdare) var att betrakta som närstående. ÅFD 2010/36

En av landskapsregeringens ministrar var jävig enligt FörvL 24 § 2 mom. 3 punkten att fatta beslut rörande en förening i vilken hans son fungerade som vice ordförande. Sonen ansågs vara ställföreträdare för föreningen och var även att betrakta som närstående till ministern. JK 2013 (1283/1/2010)

I detta sammanhang kan problem även uppkomma då t.ex. en nämnd skall fördela anslag till föreningar och ledamöter i nämnden är engagerade i föreningarnas styrelse. I dessa fall bör ojäviga ersättare inkallas vid fördelandet av anslag.

Här bör dock påminnas om att ställföreträdarskapet ska vara *ikraft* för att denna jävsregel skall aktualiseras. Som framgår av

framställningen nedan kan dock generalklausulen för jäv aktualiseras till följd av en persons tidigare engagemang.

Observera att lagparagrafens tredje moment tar särskild hänsyn till om det är fråga om att fungera som ställföreträdare i egenskap av kommunens uttryckliga representant i bolag eller förening. Det vore ju ologiskt att jäva kommunens egna representanter i dylika situationer i och med att syftet med representationen t.ex. i ett bolags styrelse är att hålla kommunen informerad om utvecklingen. (se vidare nedan).

4. *”om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och tjänstemannen tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken”*

Som redan konstaterades ovan är denna jävsregel helt ny i åländsk kontext men torde föranleda föga problem i den kommunala vardagen. Författaren konstaterar att jävsregeln har sin motsvarighet i svensk förvaltningslagstiftning och syftar närmast till att förhindra att en person två gånger kan uppträda som beslutande eller föredragande i ett och samma ärende inom två olika myndigheter.

5. *”om tjänstemannen har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken”*

Ombuds- och biträdesjäv aktualiseras om en tjänsteman/ledamoten i ett ärende för sakägares talan som ombud eller biträder denne. Huruvida någon ersättning utbetalas eller ej inverkar inte på saken. Ombudsmannskapet skall vara för handen när frågan om jäv uppstår. Vad som främst faller under denna jävsregel är juridiskt bistånd eller något uppdragsförhållande.

6. *”om det finns någon annan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för tjänstemannens opartiskhet i ärendet.”*

På grund av att det inte är praktiskt möjligt att förutse alla olika situationer då jäv bör anses föreligga, har en sjätte punkt med mycket allmänt innehåll medtagits. Sjätte punkten kan betecknas som en *generalklausul* för de jävsituationer, som inte kan klassas in under någon av de tidigare punkterna.

Ifall tvekan råder om jäv föreligger enligt någon av de föregående punkterna kan denna generalklausul träda in som suppleran-

de, men denna jävsgrund kan också fungera självständigt som s.k. *grannlagenhets-* eller *delikatessjäv*.

Vad avses då med ”*någon annan omständighet*” som kan ifrågasätta vederbörandes opartiskhet? Som exempel kan anföras följande:

- ledamoten är *uppenbar* vän eller ovän med den som ärendet berör,
- ledamoten står i någon form av markant beroendeförhållande till part eller intressent i ärendet, t.ex. ett ekonomiskt beroende (lånat pengar av part),
- ledamoten är i det privata underordnad den saken berör, t.ex. anställd hos denne eller annars direkt lyder under denne,
- ledamoten har tidigare suttit i ett bolags styrelse och tilltron till opartiskheten kan äventyras i samband med behandlingen av bolagets ärenden (se t.ex. **HFD 2008:1145**)
- ledamoten är på grund av särskilda skäl ideellt engagerad i saken och misstanke kan lätt uppkomma om att det brister i förutsättningarna för opartisk bedömning.

I kommunala sammanhang är det naturligt att jävsfrågan kan dyka upp i ett ärende där en ledamot har samma politiska hemvist som en sökande till en tjänst eller tillståndsärende, Någon generell jävighet existerar inte till följd av samma partitillhörighet utan här krävs det en bedömning från fall till fall. Givet är att jäv kan föreligga pga. att ledamoten och den sökande har ett nära politiskt samarbete, som i sin tur påverkar ledamotens opartiskhet.¹²

Hur stadgandet ”*någon annan omständighet*” bör tolkas framgår ur nedanstående åländska rättsfall:

En ledamot, som var delägare i ett dödsbo, var jävig att delta i och närvara vid byggnadsnämndens behandling av ansökan om bygglov för nybyggnad på en tomt som gränsade till dödsboets jordområde. Länsrätten 1986:64

12) Grundlagsutskottet i Finlands riksdag tog ställning i ett sådant ärende år 1998 (GrUB 6/1998).

”Enligt nu gällande jävsregler och den vedertagna tolkningen av dem går det inte att ställa upp en regel enligt vilken en minister vore allmänt jävig att delta i beslutsfattandet i fråga om en person som hör till samma parti som han/hon själv. Medlemskap i samma parti kan dock komplettera och förstärka uppkomsten av jäv, om den som fattar beslutet och den som gagnas av det står i ett särskilt nära, till exempel ekonomiskt eller personligt förhållande till varandra eller om de har någon inbördes lojalitetsplikt. Någon sådan nära förbindelse mellan Alho och Sundqvist har inte kunnat påvisas. Grundlagsutskottet anser att minister Alho inte var juridiskt jävig när hon beslutade om anvisningarna i fråga om den ersättning Sundqvist skulle betala.”

En ledamot, som i kyrkofullmäktige deltagit i beslutet att utarrendera ett område till en kommun, var jävig att delta i och närvara vid behandlingen av ärendet i den berörda kommunens styrelse. Domstolen ansåg att det förelåg en omständighet som var ägnad att rubba förtroendet för ledamotens opartiskhet i ärendet. Beslutet skulle därför upphävas i och med att det tillkommit i felaktig ordning. ÅFD 2010/36

Den sjätte punkten är den som ställer största ”kravet” på en enskild ledamot i styrelse, nämnd, kommitté och kommunal revisor, det vill säga att den förtroendevalda äger den insikten att hen själv anmäler jäv. I annat fall hamnar organets ordförande eller annan ledamot, som är medveten om att t.ex. ett uppenbart vänskapsförhållande existerar, i en svår situation; ska hen meddela organet att en ledamot är jävig eller ej? Det kan även vara svårt att bevisa att grund för jäv föreligger enligt den sjätte punkten. Och ifall den ”jävige” ledamoten nekar att orsak till jäv existerar hamnar organet att ta formellt beslut, d.v.s. att i så fall rösta om huruvida jäv föreligger eller ej. Man får dock hoppas att varje förtroendevald inser vikten av att total opartiskhet råder vid fattande av beslut och anmäler jäv för sig själv och vid behov även anmäler jäv för annan ledamot trots att det kan kännas besvärligt i många fall.

Eftersom några fasta regler inte finns för hur strängt generalklausulen i denna punkt ska tillämpas, blir det således en *personlig bedömning* av den som ska avgöra frågan huruvida en ledamot ska drabbas av jäv eller inte. Risk föreligger i detta fall för ”godtycke” och ”politik”. *Grundregeln* i dessa fall bör *därför vara att man måste kunna peka på någon konkret omständighet till stöd för sin uppfattning att jäv föreligger i ett enskilt fall.*

Generalklausulen kan utgöra en grund för s.k. **tvåinstansjäv** i situationer där en tjänsteman trots allt blir jävig av särskilda skäl. Sådana speciella omständigheter föreligger närmast då tjänstemannen (t.ex. en kommundirektör) först fungerat som ensam beslutsfattare (s.k. tjänstemannabeslut) och det sedan anförts ett rättelseyrkande i ärendet. Kommundirektörens opartiskhet kan i så fall ifrågasättas om det kan påvisas att en konflikt uppstått eller kommundirektören annars agerat så att dennes objektivitet inför den fortsatta behandlingen i kommunstyrelsen kan ifrågasättas. Slutsatsen blir då att tvåinstansjäv föreligger med åberopande av generalklausulen och kommundirektören är därmed förhindrad att fungera som föredragande inför kommunstyrelsen (se t.ex. HFD 17.6.2002 liggare 1506).

Följande sammanställning över hur generalklausulen har tolkats och tillämpats enligt den finska förvaltningslagens motsvarande jävsgrund kan tjäna som vägledning också inom den åländska kommunalförvaltningen: ¹³

- enligt generalklausulen är en tjänsteman jävig, om tilltron till hans opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Ett sådant skäl måste kunna observeras av en utomstående, och den fara det utgör för opartiskheten ska vara av ungefär samma grad som i fråga om de jävsgrunder som har angetts särskilt (RP 72/2002, s. 88).

- en tjänsteman kan inte undandra sig behandlingen av ett ärende enbart med åberopande av ett antagande eller en känsla, utan det måste finnas någon objektiv orsak till att opartiskheten äventyras (se t.ex. JK:s årsberättelse 2010, s. 223).

- i offentligheten uttalade allmänna riktlinjer och synpunkter kan inte direkt medföra jäv. Dock är det så att ju konkretare och kraftigare de offentliga argumenten för hur ett enskilt ärende borde avgöras är; desto känsligare blir frågan om opartiskhet (JK:s årsberättelse 2007, s. 82).

- enbart t.ex. en polisanmälan eller förvaltningsklagan mot en tjänsteman innebär inte att det uppstår en sådan konfliktsituation mellan tjänstemannen och den som anfört klagomålet eller anmälan att generalklausulen måste tillämpas (JK:s årsberättelse 2010, s. 193).

- däremot blir tjänstemannen jävig om han/hon t.ex. har polisanmält den som ärendet berör. En utomstående kan då iakttä något som kan anses ha äventyrat förtroendet för tjänstemannens opartiskhet (JK:s årsberättelse 2010, s. 234).

Finlands JK-ämbete har även tagit ställning till ett åländskt ärende gällande jäv i förvaltningsärende med generalklausulen i FörvL 24 § 2 mom. 6 pt. som utgångspunkt:

En förvaltningschef ansågs jävig att besluta om upphandling av juristtjänster från en advokatbyrå där en närstående var delägare och verksam. Det faktum att den närstående inte själv befattade sig med ärendet samt ägde endast 10 % av aktierna i advokatbyrån, hade ingen väsentlig betydelse vid bedömningen av jävsfrågan. En ojävig tjänsteman borde omedelbart ha utsetts att handlägga ärendet. Bitr. JK 2014 (1756/1/2012)

24 § 3 mom.

”Jäv enligt 2 mom. 3 punkten föreligger inte om ärendet rör en sammanslutning och tjänstemannen tillhör styrelsen eller annat förvaltande organ hos sammanslutningen och tjänstemannen där representerar myndigheten”

Stadgandet i 3 mom. avser de fall då ett ärende gäller en sammanslutning och en tjänsteman eller ledamot av det kommunala organ som handlägger ärendet, tillika är kommunens representant i bolagets förvaltning. Jäv föreligger således inte vid ärendets handläggning i det kommunala organet. Huruvida kommunen direkt utsett ledamoten eller om denne utsetts på bolagsstämma (på förslag av kommunen) har ingen betydelse i detta sammanhang.

Däremot kan givetvis en ledamot jävas på någon av de andra grunder-

13) Sammanställningen har uppgjorts av dåvarande rättschefen Sören Silverström vid regeringskansliets rättsenhet.

na i samma ärende. Ett konkret exempel är när det uppstått en juridisk konflikt mellan en kommun och ett kommunalförbund. Kommunens representanter i förbundet bör jäva sig med stöd av generalklausulen eftersom det är ohållbart för en förtroendevald eller tjänsteman att hantera tvistefrågan som representant för bägge sammanslutningar.

Det finns även anledning för kommunala beslutsfattare att uppmärksamma ett HFD-utslag från 2011 rörande en minister vid Ålands landskapsregering,¹⁴ Detta rättsfall visar entydigt att det kan uppstå situationer som gör att det tredje momentet ifrågasätts i sin helhet.

24 § 4 mom.

”Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse”

Stadgandet i 4 mom. har medtagits för de situationer då tjänsteman eller ledamot, trots att jäv formellt sett föreligger, inte ställs inför någon valsituation. Frågan om opartiskhet eller partiskhet saknar således aktualitet. Särskilt i de fall där någon myndighetsutövning mot någon enskild inte är aktuell skulle det föra för långt att utan inskränkning upprätthålla kravet på jävsgrundernas iakttagande.

Vad som här kommer ifråga är främst *verkställighetsärenden* såsom då kommunstyrelsen bara har att ta del av fullmäktiges beslut i ett ärende och verkställa det i enlighet med beslutets innehåll (styrelsen utövar alltså ingen självständig beslutanderätt). Denna jävsregel kommenteras inte desto närmare i förarbetena till förvaltningslagen. Den saknar även motsvarighet i den finska förvaltningslagen.

Däremot innehåller den svenska förvaltningslagen (SFS 1986:223)

14) *”Ålands landskapsregering har bland annat i sitt yttrande 7.5.2007 hävdatt att Ålands Industrihus Ab bedriver normal affärsverksamhet. Landskapsregeringen har med sitt överklagade beslut beslutat teckna aktier i bolaget. Ärendet har således varit sådant att bolaget har kunnat vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Enligt 6 kap. 10 § i aktiebolagslagen kan endast en fysisk person som uppfyller villkoren i nämnda paragraf vara styrelseledamot i ett aktiebolag. Med verksamheten i styrelsen följer såväl ett privat- som straffrättsligt ansvar. Styrelseledamoten ska företräda bolagets bästa och företräder i detta uppdrag inte någon annan. I sitt uppdrag som ledamöter av styrelsen för Ålands Industrihus Ab kan ovan nämnda ledamöter av Ålands landskapsregering således inte anses ha representerat landskapet så som avses i 16 § 3 mom. i landskapslagen om Ålands (landskapsstyrelse). När X har fattat ovan nämnda beslut om aktieteckning har hans uppdrag som ledamot av Ålands Industrihus Abs styrelse varit ägnat att äventyra förtroendet för hans opartiskhet i ärendet på det sätt som avses i 16 § 1 mom. 5 punkten i landskapslagen om Ålands (landskapsstyrelse). X har varit jävig att handlägga ärendet och besluta om fullmakten för aktieteckning. Enligt 3 § 1 mom. landskapslagen om ärendenas handläggning i (landskapsstyrelsen) är Ålands landskapsregerings överklagade beslut således lagstridigt.”* **HFD 2011:34**

en motsvarande bestämmelse (11 § 2 st.). Enligt svensk uppfattning¹⁵ gäller bestämmelsen situationer där handläggarens inställning inte har någon som helst betydelse för ärendets utgång, dvs. rena serviceärenden eller sådana registreringsärenden och ärenden om utanordnande av lönebelopp som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden av den arten att fråga kan uppkomma om partiskhet eller opartiskhet. Skulle ärendet emellertid i något avseende vara kontroversiellt och erbjuda valmöjligheter eller kräva mera djupgående överväganden, ska givetvis jävsgrunderna uppmärksammas. Att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet framgår av den i lagtexten markerade förutsättningen, att det ska vara ”**uppenbart**” att frågan om opartiskhet saknar betydelse.

Kommunalförbund

Inom ett kommunalförbund är det kommunallagens lindrigare jävsgrunder som gäller för ledamöterna i ett förbundsfullmäktige medan förvaltningslagens avsevärt strängare regler gäller för tjänstemän, representanter i förbundsstyrelser, för eventuella kommittéer och för förbundets revisorer.

15 Källa: En ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen. Statens offentliga utredningar, Stockholm, 2010:29, s. 335



www.kommun.aland.fi