

Jäv

för förtroendevalda och tjänstemän
i den åländska kommunalförvaltningen

EN HANDLEDNING I HANTERINGEN AV JÄVSFRÅGOR
utarbetad av Harry Jansson



Ålands
Kommunförbund

Jäv

för förtroendevalda och tjänstemän
i den åländska kommunalförvaltningen

EN HANDEDNING I HANTERINGEN AV JÄVSFRÅGOR
utarbetad av Harry Jansson

FÖRORD

Det är ingen överdrift att påstå att jävssituationer som kräver snabba beslut är mycket vanliga inom de kommunala förvaltningarna på Åland. I syfte att underlätta hanteringen av jävsfrågor ger därför Ålands kommunförbund, i samarbete med Jomala kommun, ut denna publikation. Jomalas kommundirektör Harry Jansson har utarbetat denna handledning.

Såväl kommunförbundet som Harry Jansson tar gärna emot synpunkter på innehållet. Om ytterligare information önskas går det bra att ta kontakt med Harry Jansson på telefon 329 126.

Ålands kommunförbund
Sigurd Lindvall

INNEHÅLL

Inledning	3
Allmänt om jävsbegreppet	4
Jäv för ledamot i fullmäktige	5
1. Jäv för ledamot i fullmäktige	6
2. Annat förhinder	9
3. Beslutförhet	10
4. Kommunalförbund	10
Jäv för ledamot i styrelse, nämnd, direktion, kommitté samt revisorer	10
1. Allmänt	11
2. Jävsgrunderna	12
3. Kommunalförbund	16

INLEDNING

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 20 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 skall 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 har dock valt att utsträcka uppdraget till att även omfatta förtroendevalda som sitter i de kommunala fullmäktigeorganen. Motivet med utvidgningen av uppdraget är att därmed kunna ge en mer heltäckande bild av jävsbegreppet. Olika löpande och mer trängande ärenden har gjort att arbetet med dessa riktlinjer haft låg prioritet. Arbetsituationen har gjort att jag valt att i denna framställning huvudsakligen utgå från de avsnitt gällande jäv som ingår i min tidigare utredning. Texten har givetvis såväl moderniserats som kompletterats.

Att skriva ner allmänna riktlinjer om hur en jävssituation skall 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.

Till sist vill jag 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.

Jomala i juni 2006

Harry Jansson

ALLMÄNT OM JÄVSBEGREPPET

Inledningsvis är det befogat att framhålla att de åländska jävsbestämmelserna 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 skall hanteras på åländsk botten. Men som redan betonats är gränsdragningarna svåra och jävsbegreppet bör 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 objektivt och opartiskt sätt.

Att iaktta opartiskhet innebär att inte på subjektiva eller andra ovidkommande bevelsgrunder 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. Jävets 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. Jävsgrunderna för ledamöterna i kommunfullmäktige är nämligen avsevärt mildare än för andra förtroendevalda. Lika viktigt är det att notera att en fullmäktigeledamot dock alltid är underkastad de betydligt strängare jävsbestämmelserna i kommunallagens 50 § när han/hon 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 han/hon 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 han 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, bör man kunna anse att besvär inte skall anföras separat över själva jävsprövningen utan enbart i samband med besvär över beslutet varigenom organet avgjort själva ärendet, kan part också påtala beslutet i jävsfrågan och göra fällande att det vållat en oriktig utgång (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, i vars fattande en jävig förtroendevald tagit del, har inte tillkommit i laga ordning och kan således upphävas medelst besvär. Besvärinstanserna 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⁾

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.*

Planeringsfrågor har sällan vällat juridiska problem i de åländska kommunerna på grund av misstänkt jäv. Författarens rekommendation är trots allt att alla förtroendevalda/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 honom/henne 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 i § 50*).

Jäv för tjänsteman – för en tjänsteman som fungerar som föredragande i ett kommunalt organ gäller enligt kommunallagens § 61 samma jävsregler som för ledamöterna i organet.

JÄV FÖR LEDAMOT I FULLMÄKTIGE

§ 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, föräldrar, 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 självantmäla 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 43 § 1 mom. 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 fullmäktiges sammanträdet. 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.

Avsikten med bestämmelserna om jäv för fullmäktigeledamot har varit att inskränka jävsgrunderna till ett minimum. 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 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 anförvanten 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 i fall 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 iakttä 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 trolovad (= fästman, fästmö), utan att sambo.

Exempel på jävsituationer för fullmäktigeledamot

När berör då ett ärende en fullmäktigeledamot eller en honom närstående, på ett sådant sätt att jäv kan anses föreligga? Att ge ett uttömmande 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 honom närstående,
- om ett kommunfullmäktigeordföranden 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,
- 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, överföres från en tjänst till en annan eller fråga är om inledande av disciplinära åtgärder mot honom.

Planeringsfrågor kan i vissa fall aktualisera jäv

Jäv föreligger t.ex. i följande fall:

- ärende som gäller fastställelse av **byggnadsplan** 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 byggsplats 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,¹⁾

Följande omständigheter aktualiserar i allmänhet *inte* jäv för en fullmäktigeledamot fast det berör honom själv eller honom 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.²⁾ 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. (Trots domstolsutslag i motsatt riktning finns det 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),
- 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.³⁾

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 innehaft ett fullmäktigeuppdrag i kommunen.

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.

¹⁾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.

²⁾Det att fullmäktiges make och svåger var delägare och svågern även ledande funktionär i ett bolag, gjorde ej fullmäktig jävig att delta i handläggning av ärende gällande ändringar av stadsplan, fastän ärendet direkt berörde bolaget. *ÅLR-utslag nr. 273/1983.*

³⁾Det att fullmäktig var rågranne med besväranden och aktivt tagit del i ärendet som gällde anhållan om undantag från byggnadsordning, ansågs ej beröra fullmäktig personligen. *ÅLR-utslag nr. 273/1983.*

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 §).

4. Kommunalförbund

Jäv vid förbundsstämma / förbundsfullmäktige

Enligt kommunallagens § 94 tillämpas samma jävsbestämmelser som för en fullmäktigeledamot på en representant vid förbundsstämman eller en ledamot av kommunalförbundets högsta beslutande organ.

JÄV FÖR LEDAMOT I STYRELSE, NÄMND, DIREKTION, KOMMITTÉ SAMT REVISORER

§ 50 Jäv. En ledamot i styrelsen får inte delta i eller närvara vid behandlingen av ett ärende

1. om ärendet personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående,
2. om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för ledamoten själv eller någon närstående,
3. om ledamoten 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 ledamoten för talan som ombud eller biträder någon i saken eller
5. om det finns någon annan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till ledamotens opartiskhet i ärendet.

Jäv enligt 1 mom. 3 punkten föreligger inte om ärendet rör en sammanslutning och ledamoten i egenskap av kommunens representant företräder sammanslutningen.

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

En jävig ledamot skall självantmäla jäv. Styrelsen avgör vid behov om jäv föreligger. Även den ledamot jävsfrågan berör skall delta i detta avgörande.

I denna paragraf stadgas det alltså om jäv för ledamot i styrelsen och för övriga förtroendevalda än fullmäktigeledamöterna. Enligt kommunallagens §§ 56 och 74 tillämpas bestämmelserna i 50 § även på nämnder, direktioner, kommittéer och de kommunala revisorerna.

Vid utformandet av 1980-års kommunallag gick lagstiftarna in för att i viss mån förenhetliga jävsreglerna inom den offentliga förvaltningen genom att för övriga förtroendevalda än fullmäktige inta i lagen de bestämmelser, som vid den tidpunkten gällde för dåvarande landskapsstyrelse (16 § LL om Ålands landskapsstyrelse, 42/71). Någon *fullständig* saklig överensstämmelse förelåg dock inte, då vissa förtydliganden vidtogs i kommunallagens jävsbestämmelse. I stort är situationen idag fortfarande den samma i och med att gällande kommunallag från år 1998 har moderniserats på samma sätt som de ändringar som vidtogs i LL om Ålands landskapsstyrelse år 1995.

1. Allmänt

Beträffande begreppen ”jäv” och frågan om avgörande om jäv föreligger m.m. hänvisas till punkten ”Allmänt” i samband med jäv för fullmäktigeledamot. I gällande kommunallag stadgas det om jäv för fullmäktige vid *handläggningen* av ett ärende medan motsvarande bestämmelse för övriga kommunala organ 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 kopiering eller införande av ärenden i kommunens diarium.

Följande skall dock 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 i 50 § 1 mom. 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 deltaga 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).

2. Jävsgrunderna

Själva jävsgrunderna för ledamot i styrelse, nämnd, kommitté och kommuns revisor är i 50 § sammanförda i fem grupper. Här nedan skall varje grupp genomgå särskilt.

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

1. *”om ärendet personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående”*

Som första jävsgrund nämns den omständigheten att ärendet angår ledamoten 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.

För det andra kan även annat släktskap eller svägerlag grunda jäv, ifall ärendet angår vederbörande personligen. Det krävs då att släktskaps- eller svägerlagsförhållandet är sådant att vederbörande kan räknas som ”närstående” till 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 skall tillmätas den omständigheten att en ledamot är i visst släktskap eller svägerlag 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 svägerlag för att någon skall falla under närståendebegreppet. Är vederbörande *förlovad* med ledamoten är vederbörande att betrakta som ”närstående”. Även *fosterbarn* är att betrakta som ”närstående”.

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

I detta fall är det fråga om ett uttryckligt *intressejäv* som föreligger för ledamoten eller honom 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.

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

3. ”om ledamoten 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; så kallat *ställföreträdarjäv*. Den tredje jävsregeln har betydelse framförallt när ledamoten är företrädare för juridisk person, t.ex. aktiebolag, förening eller stiftelse, som direkt berörs av ärendet. Men denna regel avser även situationer då ledamoten är exempelvis förmyndare eller god man för fysisk person.

Det rättssubjekt ifrågavarande ledamot eller en honom närstående företräder, skall ha ett rättsligt eller faktiskt intresse i saken för att jäv skall aktualiseras (se punkterna 1 och 2).

En ledamot är således jävig i ett ärende där bolag eller förening är part eller intressent, om han eller någon honom närstående är styrelseledamot eller annars innehar behörighet att handla på den juridiska personens vägnar.¹⁾

1) a) Medlem i förenings styrelse var jävig då stadsstyrelsen behandlade ett stadsplaneförslag som gällde föreningen tillhörig mark. HFD 1978 AII 87.
b) Lika ifråga om medlem i andelsbanks direktion då stadsstyrelsen behandlade planeförslag som gällde andelsbanken tillhörig mark FKT 14/1978 s.40.
c) Medlem i kommunal nämnd, som ägde aktier i bolaget och även var medlem i bolagets styrelse, anmälde jäv då nämnden behandlade ändring av stadsplan som direkt berörde bolaget. Då samma ärende behandlades i kommunens styrelse anmälde ledamot jäv då han tillika var funktionär i bolagets förvaltning (ur besvärshandlingar till ÄLR).

I detta sammanhang kan problem uppkomma då t.ex. en nämnd skall fördela anslag till föreningar och medlemmar 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 skall *vara ikraft* för att denna jävsregel skall aktualiseras.

Observera att lagparagrafens andra 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 ledamoten för talan som ombud eller biträder någon i saken”*

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

5. *”om det finns någon annan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till ledamotens opartiskhet i ärendet”.*

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

Ifall tvekan råder om jäv föreligger enligt någon av de föregående punkterna kan detta jäv träda in som supplerande, men det kan också fungera självständigt som så kallat 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 är på grund av särskilda skäl ideellt engagerad i saken och misstanke kan lätt uppkomma om att det brister i förutsättningarna för opartisk bedömning.

Den femte 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 han 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; skall han meddela organet att en ledamot är jävig eller ej? Det kan även vara svårt att bevisa att grund för jäv föreligger enligt den femte 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 skall tillämpas, blir det således en *personlig bedömning* av den som skall avgöra frågan huruvida en ledamot skall 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 (tjänstemannabeslut) och det sedan anförts ett rättelseyrkande i ärendet. Kommundirektörens opartiskhet kan i så fall ifrågasättas eftersom det är rätt tydligt att han eller hon inte kan vara helt objektiv inför den fortsatta behandlingen i kommunstyrelsen. Slutsatsen blir att tvåinstansjäv föreligger och kommundirektören är därmed förhindrad att fungera som fördragande inför kommunstyrelsen med återopande av generalklausulen.

50 § 2 mom. Jäv enligt 1 mom. 3 punkten föreligger inte om ärendet rör en sammanslutning och ledamoten i egenskap av kommunens representant företräder sammanslutningen.

Stadgandet i 2 mom. avser de fall då ett ärende gäller en sammanslutning och 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 grunderna i samma ärende).

50 § 3 mom. Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse.

Stadgandet i 3 mom. har medtagits för de situationer då ledamot, trots att jäv formellt sett föreligger, inte ställs inför någon valsituation. Frågan om opartiskhet eller partiskhet saknar således aktualitet. Särskilt i fall där någon myndighetsutövning mot 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* d.v.s. t.ex. kommunstyrelsen har bara att ta del av fullmäktiges beslut i ett ärende och verkställa det i enlighet med beslutets innehåll (styrelsen utövar alltså ingen självständig beslutanderätt). I dylika fall har man föreskrivit att man skall bortse från jäv eftersom det saknar betydelse.

3. Kommunalförbund

Förbundsstyrelse / Tjänstemän / Revisorer

Enligt kommunallagens 93 § tillämpas de strängare jävsbestämmelserna i enlighet med § 50 även på ledamot av förbundsstyrelse, tjänstemän och revisorer.

Författaren av denna text har aldrig stött på ett fall i åländsk rättspraxis där en kommunrepresentant jävats på förbunds nivå till följd av att den egna kommunen haft ett särskilt intresse – juridiskt eller ekonomiskt – av utgången av ett ärende. Det förefaller således klart att kommunerna tolkat innebörden av bestämmelserna på rätt sätt. Kommunallagens 50 § 2 mom. skall nämligen även tillämpas inom kommunalförbunden, vilket betyder att jäv inte uppstår på förbunds nivå ”bara” pga. att en person representerar en s.k. primärkommun. Omvänt skall inte heller en representant på förbunds nivå jävas då den egna kommunen handlägger ärenden som rör kommunalförbundet.

