



Jäv och 6 kap. 7 § kommunallagen

Kan handläggare på sektor Livsmiljö handlägga ärenden som ankommer på jävsnämnden?

Sammanfattning

Förbudsbestämmelsen i 6 kap. 7 § kommunallagen (2017:725) reglerar att en nämnd är förhindrad att bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part.

Jävsbestämmelserna förhindrar handläggaren eller beslutsfattaren att handlägga ärenden där jäv föreligger. Delikatessjäv omfattar de situationer där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet med fog kan ifrågasättas.

Samhällsbyggnadsnämnden bedriver sådan verksamhet att nämnden har ett partsintresse och ansvarar över myndighetsutövningen inom ett och samma område. För att jävsituation inte ska uppstå inom nämnden hanteras dessa ärenden av jävsnämnden.

Handläggare på sektor Livsmiljö är förhindrad av förbudsbestämmelsen och av delikatessjäv att handlägga och besluta i ärenden som ankommer på jävsnämnden.

Innehåll



Gävle
KOMMUN

1. Inledning	5
1.1. Bakgrund.....	5
1.2. Syfte	5
1.3. Utredningsdirektiv	5
2. Redogörelse av tillämplig lagstiftning	6
2.1. Saklighet och opartiskhet i den offentliga förvaltningen	6
2.2. Förbudsbestämmelsen	7
2.3. Jävsbestämmelserna i kommunallagen	8
2.4. Jävsbestämmelserna i förvaltningslagen	10
3. Samhällsbyggnadsnämnden	11
3.1. Samhällsbyggnadsnämndens reglemente	11
4. Jävsnämnden	12
4.1. Jävsnämndens reglemente	12
4.2. Jävsnämndens delegeringsordning.....	13
5. Diskussion och slutsats	15
5.1. Första frågeställningen.....	15
5.2. Andra frågeställningen	15
5.3. Tredje frågeställningen.....	15
5.4. Slutsats.....	16

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Sedan 2015 har Gävle kommun en jävsnämnd. Enligt jävsnämndens reglemente ska nämnden svara för tillsyn, beslut och övrig myndighetsutövning för sådan verksamhet som samhällsbyggnadsnämnden själv bedriver. Bakgrunden till denna ordning är 6 kap. 7 § kommunallagen.

Enligt bestämmelsens första stycke får en nämnd inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part. Av andra stycket följer att en nämnd inte får utöva i lag eller författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

År 2020 beslutade jävsnämnden att flytta delegationerna från handläggare på sektor Livsmiljö till några i nämnden utvalda ledamöter.¹ Bakgrunden till beslutet motiverades i huvudsak av bestämmelsen 6 kap. 7 § kommunallagen och de rättspolitiska motiven till den bestämmelsen. Vissa överväganden om risken för jäv har också förekommit.

I anledning av att delegationerna flyttades från handläggare på sektor Livsmiljö har det uppkommit frågor om inte delar av delegationerna kan flyttas tillbaka. Sektor Styrning och stöd bedömer att frågan behöver belysas på ett djupare plan i form av en rättsutredning.

1.2. Syfte

Syftet med rättsutredningen är att redovisa hur förbudsbestämmelsen och delikatessjäv förhindrar handläggare på sektor Livsmiljö att handlägga ärenden som ankommer på jävsnämnden.

¹ Se jävsnämndens beslut med dnr 19JN12 från den 5 oktober 2020 § 23.

1.3. Utredningsdirektiv

På uppdrag av kommunjurist på sektor Styrning och stöd ska följande frågor besvaras i rättsutredningen:

1. Med utgångspunkt i 6 kap. 7 § kommunallagen; är det möjligt för handläggare på sektor Livsmiljö att fatta beslut i ärenden som ankommer på jävsnämnden?
2. Finns det någon jävsproblematik kopplade till en situation där handläggare på sektor Livsmiljö på delegation beslutar i ärenden som ska beslutas av jävsnämnden?
3. Är det överhuvudtaget möjligt att handläggare på sektor Livsmiljö handlägger eller finns det ett principiellt förbud mot detta i anledning av vad 6 kap. 7 § kommunallagen föreskriver?

2. Redogörelse av tillämplig lagstiftning

2.1. Saklighet och opartiskhet i den offentliga förvaltningen

Alla myndigheter ska utföra sina uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt. Att vara förtroendevald eller anställd inom kommunal förvaltning innebär en rad skyldigheter.

Flertalet lagar reglerar dessa skyldigheter, såsom 1 kap. 9 § regeringsformen, som anger att tjänstemän ska iaktta saklighet och opartiskhet i myndighetsutövningen. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att handlandet ska kunna anses strida mot bestämmelsen.

Partsintressen hos den som är verksam inom förvaltningen ska alltid uppmärksammas, eftersom de kolliderar med kravet på opartiskhet och påverkar förmågan till saklighet. En förutsättning för objektiva bedömningar är att ett ärende handläggs av handläggare eller beslutsfattare vilkas opartiskhet inte kan ifrågasättas.

2.2. Förbudsbestämmelsen

En kommuns organisationsfriheten får inte leda till att en och samma nämnd i ett ärende är både sökande och beslutande organ.² Kommunens organisation ska vara organiserad på så sätt att det beslutande organet är annan nämnd.³

I de fall en nämnd ansvarar för myndighetsutövning där den egna verksamheten företräder kommunen som part finns risk för jäv. Detta problem är svårt att hantera korrekt. Att inrätta en jävsnämnd kan vara lösning om det finns tydliga politiska beslut, riktlinjer och rutiner om hur arbetet ska gå till.

6 kap. 7 § kommunallagen

”En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part.

En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.”

Bestämmelsens första stycke anger på nämndnivå vilka uppgifter en och samma nämnd inte får göra. En nämnd kan inte uppträda som sökande, exempelvis i ett ärende om bygglov, och därefter besluta i ärendet.⁴ Bestämmelsens andra stycket hindrar en och samma nämnd att bedriva en viss verksamhet och samtidigt utöva tillsyn över den. Bestämmelsen begränsar dock inte att nämnd har ett allmänt tillsynsansvar inom sitt verksamhetsområde.⁵

² Den fria kommunala nämndorganisationen infördes i 1991 års kommunallagen och har lett till en mångfald av organisatoriska lösningar, bland annat införande av jävsnämnd vid sidan av kommunstyrelsen, se SOU 2015:24 s. 919.

³ Samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommun är både sökande och beslutande organ till följd av dess organisation.

⁴ Se Höök, Kommunallagen (22 maj 2023, JUNO) kommentaren till 6 kap. 7 §.

⁵ Se Prop. 2016/17:171 s. 363.

2.3. Jävsbestämmelserna i kommunallagen

Jävsbestämmelserna i kommunallagen syftar till att allmänhetens förtroende för den kommunala förvaltningen bibehålls och stärks och ska förhindra misstankar om handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet.⁶ Jävsbestämmelserna i kommunallagen har utformats med regleringen i förvaltningslagen som förebild, då de *kommunala myndigheternas verksamhet*⁷ är del av den allmänna förvaltningsrätten.

Jävsbestämmelserna ska förebygga situationer där risken är större att handläggare eller beslutsfattare tar hänsyn till annat än lag och de sakliga omständigheterna i det enskilda fallet. Bestämmelsen är uttömmande och tillämpas på all handläggning hos nämnder, oavsett om det är fråga om ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller inte.

Begreppet handläggning avser utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande. Även verkställighet kan innefattas, om det inte är fråga om rena expeditiönsåtgärder.⁸ Risken som ska minimeras är att allmänhetens förtroende rubbas för den kommunala myndighetens verksamhet.

6 kap. 28 § kommunallagen

"En förtroendevald är jävig, om

- 1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*
- 2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*
- 3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till, eller*

⁶ Regleringen är uttömmande, se Prop. 2016/17:171 s. 373.

⁷ Exempel på de kommunala myndigheternas verksamheter är beslut om bygglov, beslut om efterbehandling och beslut enligt socialtjänstlagen.

⁸ Se Prop. 2016/17:171 s. 373.

4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.”

Bestämmelsens fjärde punkt anger *delikatessjäv* som omfattar de situationer som inte direkt omfattas av någon av jävsgrunderna i bestämmelsens första till tredje punkt. Delikatessjäv tillämpas i sådana situationer där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet med fog kan ifrågasättas. Delikatessjäv kan till exempel vara när misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

Det får bedömas som att en sådan situation uppstår när exempelvis bygglovshandläggare fattar delegationsbeslut åt jävsnämnden i ärenden där samhällsbyggnadsnämnden är part. Det är den enskilde handläggarens eller beslutsfattarens egna ansvar att själv uppmärksamma situation där jäv föreligger och anmäla det till jävsnämnden för hantering av ärende.

Undantag från jävsbestämmelserna återfinns i bestämmelsen 6 kap. 29 § kommunallagen.

6 kap. 29 § kommunallagen

”Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska nämnden bortse från jäv.”

Bestämmelsen ska tillämpas i rutinärenden där ärendets utgång är redan given, det kan exempelvis vara rutinärenden om registrering och fakturering. Jävsnämnden beslutade om⁹ att beslut om avgift är en fråga om intern debitering inom sektor Livsmiljö som i sin tur bör ha en extrem liten påverkan för allmänhetens förtroende. Det får förstås som att nämnden tolkar att intern debitering faller under 6 kap. 29 § kommunallagen, att det är uppenbart att beslutet inte påverkar allmänhetens förtroende för nämnden.

6 kap. 30 § kommunallagen

⁹ Se jävsnämndens protokollsutdrag från 2 oktober 2022 § 19.

”En förtroendevald som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Den förtroendevalde får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självmant uppge det.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot en förtroendevald och har någon annan inte trätt i dennes ställe, ska nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden annars inte är beslutsför och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.”

Bestämmelsens andra stycke anger det egna ansvaret att anmäla jäv.

7 kap. 4 § kommunallagen

”I fråga om jäv för de anställda ska bestämmelserna i 6 kap. 28–32 §§ tillämpas”.

De anställda i den kommunala förvaltningen omfattas av jävsbestämmelserna som är tillämpliga på styrelsen och övriga nämnder.

2.4. Jävsbestämmelserna i förvaltningslagen

Jävsbestämmelserna i förvaltningslagen syftar till att objektivitetsprincipen följs i den offentliga förvaltningen och att allmänhetens tilltro inte rubbas för den offentliga förvaltningen.

16 § förvaltningslagen

Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

- 1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*
- 2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*
- 3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller*
- 4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.*

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv.

Fjärde stycket reglerar delikatessjäv och tillämpas, som ovan nämnt, i sådana situationer där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet med fog kan ifrågasättas. Det ska uppmärksammas att även i de fall förvaltningslagen inte är tillämplig omfattas den kommunala myndighetens verksamhet av kommunallagen och objektivitetsprincipen som återfinns i regeringsformen.

3. Samhällsbyggnadsnämnden

3.1. Samhällsbyggnadsnämndens reglemente

Samhällsbyggnadsnämnden bildades 1 maj 2015¹⁰ och har uppdraget att bedriva kommunal verksamhet i enlighet med vad som föreskrivs i bland annat miljöbalken, plan- och bygglagen, lagen om skydd mot olyckor samt ett drift- och förvaltningsansvar över verksamheten.

¹⁰ Se kommunfullmäktiges beslut med dnr 15KS54 från den 23 mars 2015 § 2.

Samhällsbyggnadsnämnden har dubbla roller som sökande och beslutande inom den kommunala myndighetens verksamhet. Det finns följaktligen en intressekonflikt som behöver hanteras korrekt utifrån förbudsbestämmelsen och jävsbestämmelserna.

Samhällsbyggnadsnämndens reglemente fastställer vad som gäller vid tillsyn och övrig myndighetsutövning över nämndens egen verksamhet och objekt¹¹. Följande anges i 3 § *begränsning av ansvarsområde*:

”samhällsbyggnadsnämnden ansvarar inte för sådan tillsyn och övrig myndighetsutövning som gäller nämndens egna verksamheter och objekt. För sådan tillsyn och myndighetsutövning ansvarar jävsnämnden. Jävsfrågan kopplad till nämndens tillsynsansvar och övrig myndighetsutövning ska utvärderas årligen genom intern kontroll.”

Samhällsbyggnadsnämndens reglemente får tolkas som att nämnden har inget delegerat ansvar från kommunfullmäktige för sådan tillsyn och övrig *myndighetsutövning* som gäller nämndens egna verksamheter och objekt. Problemet som uppstår som en direkt följd av kommunens organisation är att jävsnämnden har inga egna handläggare, utan handläggarna arbetar på sektor Livsmiljö.

4. Jävsnämnden

4.1. Jävsnämndens reglemente

Jävsnämnden i Gävle kommun bildades 1 maj 2015¹² och har uppdraget att ansvara för tillsyn, beslut och övrig myndighetsutövning i ärenden där samhällsbyggnadsnämnden normalt har ansvaret, men jäv föreligger.¹³ Beslutet att inrätta jävsnämnd grundar sig på 6 kap. 7 § kommunallagen.

Jävsnämndens reglemente¹⁴ 1 § *nämndens verksamhetsområden och uppgifter* anger:

¹¹ Reviderat enligt fullmäktiges beslut med dnr 21KS268 från den 27 september 2021 § 5. Uppmärksamma att det inte framgår av dokumentet när beslutet antogs av fullmäktige.

¹² Se kommunfullmäktiges beslut med dnr 15KS54 från den 23 mars 2015 § 2.

¹³ Se jävsnämndens reglemente.

¹⁴ Av jävsnämndens reglemente framgår det inte när reglementet är antaget. Detta bör ses över.

”samhällsbyggnadsnämnden får inte utöva myndighetsutövning gentemot sådan verksamhet och sådana objekt som samhällsbyggnadsnämnden själv bedriver. I sådana fall åligger det jävsnämnden att svara för tillsyn, beslut och övrig förekommande myndighetsutövning.”

En arbetsuppgift som innebär att nämnden utövar tillsyn och övrig myndighetsutövning kan inte delegeras från jävsnämnden till samhällsbyggnadsnämnden, eftersom reglementet begränsar ett sådant överförande av kompetensen. Det ska påminnas om att vid delegering av beslutsbefogenhet från ett organ till ett underordnat organ har det överordnade organet kvar det yttersta ansvaret.¹⁵ Det innebär att intressekonflikten i nämnden inte är löst, utan att problemet kvarstår.

4.2. Jävsnämndens delegeringsordning

Jävsnämnden består idag av fem ordinarie ledamöter och fem ersättare.¹⁶ Av nu gällande delegeringsordning framgår det att majoriteten av beslutanderätten är delegerade till ordförande, 1:e vice ordförande, 2:e vice ordförande samt verksamhetschef för miljö och hälsa och jurist på sektor Styrning och stöd.¹⁷

Jävsnämnden är förhindrad av förbudsbestämmelsen att delegera arbetsuppgift till samhällsbyggnadsnämnden som innebär att *bestämma* om rättigheter och skyldigheter där nämnden företräder kommunens som part. Utöver förbudsbestämmelsen kan delikatessjäv förhindra handläggningen. Det finns alltså två rättsliga hinder för handläggning av handläggare på sektor Livsmiljö.

Enligt jävsnämndens delegeringsordning är verksamhetschef miljö och hälsa delegat enligt punkterna 4.10.1., 4.10.2. och 5.4.3 som avser intern debitering. Motiveringen för

¹⁵ En delegation innebär ett överförande av viss beslutsbefogenhet från ett organ till ett underordnat organ. Att bestämma vilka arbetsuppgifter, vid sidan av beslutsfattandet, som ska utföras av ett underordnat organ innebär inte någon delegation. En korrekt genomförd delegation innebär att ansvaret för fattade beslut delvis överförs till det underordnade organet, som fått uppgiften till sig delegerad. Det yttersta ansvaret ligger dock kvar på det delegerande organet.

¹⁶ En kommunal nämnds storlek varierar utifrån kommunens behov för att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag, författning och för den övriga verksamheten. De lokala behoven och förutsättningarna i antalet ledamöter i nämnden.

¹⁷ Jävsnämndens delegeringsordning, antagen av jävsnämnden 3 juni 2015, dnr 15JN07.

att verksamhetschef är delegat är att avgift är en fråga om intern debitering inom sektor Livsmiljö och bedöms ha en extrem liten påverkan för allmänhetens förtroende.¹⁸

Verksamhetschef för miljö och hälsa är den enda beslutsfattaren på sektor Livsmiljö som har delegerad beslutanderätt. Andra verksamhetschefer på sektor Livsmiljö är inte delegat för likvärdiga delegeringsbeslut.

Vidare är beslut att vägra lämna ut handling eller lämna ut den med förbehåll, punkt 2.3.1., delegerad till jurist¹⁹ på sektor Styrning och stöd. Den delegerade beslutanderätten får bedömas som lämplig då det får anses vara normen att delegat är jurist.

Det får förstås som att jävsnämnden har gjort bedömningen att delegation kan ske till handläggare på sektor Livsmiljö i de fall beslutet har extrem liten påverkan för allmänhetens förtroende.

Vad som menas med extrem liten påverkan för allmänhetens förtroende förklaras inte närmre. Det får bedömas att det är sådan uppgift som inte rubbar myndighetens normmässighet och objektivitet som ställs på den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.²⁰

En kommunal myndighet ska vara försiktig med att göra egen bedömning om vad det är som har extrem liten påverkan på allmänhetens förtroende.

5. Diskussion och slutsats

5.1. Första frågeställningen

Den första frågeställningen med utgångspunkt i 6 kap. 7 § kommunallagen; *"är det möjligt för handläggare på sektor Livsmiljö att fatta beslut i ärenden som ankommer på jävsnämnden?"* har besvarat löpande i texten.

Det får bedömas som att förbudsbestämmelsen förhindrar handläggare på sektor Livsmiljö att fatta beslut i ärenden som ankommer på jävsnämnden. Mot bakgrund av

¹⁸ Se ärende med dnr 22JN10.

¹⁹ Det bör förtydligas om det är kommunjurist eller jurist.

²⁰ Se Hirschfeldt, Regeringsformen (29 maj 2023, JUNO) kommentaren till 1 kap. 9 §.

kommunens valda organisationsform har det tillåtits att handläggare på sektor Livsmiljö handlägger ärenden, men inte fattar beslut.

5.2. Andra frågeställningen

Den andra frågeställningen *"finns det någon jävsproblematik kopplade till en situation där handläggare på sektor Livsmiljö på delegation beslutar i ärenden som ska beslutas av jävsnämnden?"* har besvarats löpande i texten.

Den aktuella jävsproblematiken är delikatessjäv och omfattar de situationer där handläggarens opartiskhet med fog kan ifrågasättas då risken finns att allmänheten uppfattar det som att den kommunala myndighetens verksamhet inte förhåller sig saklig, opartisk eller objektiv. Det får bedömas som att när handläggare på sektor Livsmiljö handlägger ärenden som ankommer på jävsnämnden kolliderar det med objektivitetsprincipen.

5.3. Tredje frågeställningen

Den tredje frågeställningen *"är det överhuvudtaget möjligt att handläggare på sektor Livsmiljö handlägger eller finns det ett principiellt förbud mot detta i anledning av vad 6 kap. 7 § kommunallagen föreskriver?"* har besvarats löpande i texten.

Förbudsbestämmelsen fastställer att en nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunens som part. Av förarbetet till kommunallagen står det att handläggning avser utredning, beredning, föredragning, och beslutsfattande. Handläggning innefattar således fyra moment där beslutsfattandet är det slutliga handlandet.

Kommunens organisation utgår ifrån att rättsordningen tillåter att jävsnämnden inte har egna handläggare, och att handläggare vid annan nämnd tillåts utföra arbetet som innebär utredning, beredning och föredragning för att jävsnämnden sedan ska kunna fatta beslut i ärendet.

Utifrån hur kommunen är organiserad idag får det bedömas som att organisationen behöver acceptera, illa nog, att handläggare på sektor Livsmiljö utför huvuddelen av

handläggningen som ankommer på jävsnämnden för att nämnd eller delegat sedan tar beslut.

5.4. Slutsats

Att införa en jävsnämnd är organisatoriskt tillåtet, dock kvarstår intressekonflikten då beslutanderätten endast tillkommer ett fåtal ledamöter i nämnden. Det kan få konsekvenser även om regelverket följs, som att det enkelt kan ifrågasättas om nämnden har rätt kompetens för att ta beslut och om kravet på likställighet kan upprätthållas.²¹

Det får bedömas som att risken finnas att beslut taget av handläggare kan upphävas av övre instans med stöd av förbudsbestämmelsen samt delikatessjäv. Risken finns alltså att handläggare inte uppfattas av allmänheten som saklig och opartisk om de handlägger ärenden som ankommer på jävsnämnden.

Rättsutredningens slutsats är att handläggare på sektor Livsmiljö inte kan, och ska inte, handlägga ärenden som ankommer på jävsnämnden då förbudsbestämmelsen förbjuder det och jävsbestämmelse förhindrar en sådan handläggning.

GÄVLE KOMMUN

Sektor Livsmiljö

Mimmi Ahlström

Jurist

²¹ Se SOU 2013:53 s. 299.