

Jäv i offentlig tjänst



STATSKONTORET

Innehåll

Därför är regler om jäv viktigt	4
Att tillämpa reglerna blir ofta komplicerat	4
Myndigheterna ska vara demokratiska, effektiva och rättssäkra	5
Korruption och oegentligheter ska inte förekomma	5
Det finns kända riskområden	6
Reglerna om jäv är förebyggande och kan vara ett skydd mot vänskapskorruption	7
I dessa situationer uppstår jäv	8
Typsituationerna	8
Bara du som deltar i handläggningen kan vara jävig	9
Sakägar-, parts- och intressejäv	9
Ställföreträdar- och ombudsjäv	10
Närstående- och släktskapsjäv	11
Tvåinstansjäv	12
Tillsynsjäv	13
Delikatessjäv – generalklausulen	13
Kommunerna är dubbelt reglerade	15
Det händer när du är jävig och då kan du bortse från jäv	17
Man kan bortse från jäv i undantagsfall	17
Praktiska råd	18
Det är ett delat ansvar att hantera jävsfrågor	18
Försiktighet bör vara en utgångspunkt för både medarbetare och myndigheter	19
Myndigheterna måste skapa medvetenhet kring frågorna	19
Myndigheterna måste göra det lätt att anmäla jäv	19
Myndigheterna bör ta med frågan i arbetsprocesserna	20
Arbetsgivaren måste hantera jäv	20
Du som är chef måste föregå med gott exempel	21
Alla medarbetare bör komma ihåg syftet med reglerna	21
Rättsfall och myndighetspraxis	22
Lagtext i urval	23
Regeringsform	23
Förvaltningslag (2017:900)	23
Kommunallag (2017:725)	24

Därför är regler om jäv viktigt

Denna skrift syftar till att du som arbetar i den offentliga förvaltningen ska få mer kunskap om reglerna om jäv. Skriften vänder sig till chefer och medarbetare i både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Den kan även vara nyttig att läsa för dig som arbetar i ett kommunalt bolag, eftersom vissa av reglerna även kan gälla dig. Även om jävsreglerna ser olika ut i olika författningar är syftet detsamma – att sätta gränser för när och hur du kan delta i handläggningen av ett ärende och på så sätt upprätthålla regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Att tillämpa reglerna blir ofta komplicerat

Reglerna om jäv innebär att du inte får delta i handläggningen av ett ärende om du har något särskilt förhållande till det ärendet handlar om eller någon av de som påverkas av beslutet. Detta kan tyckas enkelt att förstå, men det finns många svåra situationer som inte har en självklar lösning. De praktiska exempel som vi lyfter fram i den här skriften visar också att förutsättningarna i varje specifik situation ofta avgör vad som räknas som jäv och vad som inte gör det. Det kan också vara svårt att dra långtgående slutsatser utifrån domstolsavgöranden eller från beslut av Justitieombudsmannen (JO) eller Justitiekanslern (JK). Därför är det viktigt att myndigheterna själva tolkar och tillämpar reglerna utifrån sin egen verksamhet på ett klokt och genomtänkt sätt.

I detta avsnitt beskriver vi varför det är viktigt att det finns regler om jäv och intressekonflikter.

Myndigheterna ska vara demokratiska, effektiva och rättssäkra

Alla myndigheter ska utföra sina uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt. För att uppnå dessa mål finns allmänna regler som vänder sig till alla myndigheter.¹ Regeringsformen ställer bland annat krav på objektivitet. Det innebär att myndigheterna är skyldiga att agera sakligt och opartiskt. Kravet gäller all verksamhet och måste alltså prägla även sådant som ligger utanför det rena beslutsfattandet.

Saklighetskravet begränsar vad du kan grunda ett beslut på och hur långt du kan gå i din bedömning, medan kravet på opartiskhet handlar om hur beslutsprocessen uppfattas utifrån. Det innebär att även om det faktiska innehållet blir rätt, så kan förhållandet mellan dig som fattar beslutet och den som berörs påverka hur beslutet uppfattas utifrån.

Som offentligt anställd måste du därför vara uppmärksam på alla typer av intressekonflikter som kan uppstå. En saklig och opartisk förvaltning med rekrytering baserad på förtjänst och skicklighet är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna genomföra sina uppdrag. Hur du som offentligt anställd agerar avgör hur medborgarna uppfattar förvaltningen. Det ingår också i din yrkesroll att tänka på hur ditt agerande uppfattas av andra. Detta har stor betydelse för att den makt som du som anställd på en myndighet faktiskt utövar både har stöd i rättsordningen och uppfattas som legitim. Det kan också påverka medborgarnas förtroende för dig, för din myndighet och för hela förvaltningen.

Korruption och oegentligheter ska inte förekomma

Sverige och den svenska förvaltningen rankas högt i internationella studier och utvärderingar som mäter i hur stor utsträckning experter och näringslivsföreträdare uppfattar att det förekommer korruption och oegentligheter. Detta brukar tas till intäkt för att Sverige i det närmaste är förskonat från sådana företeelser. Mutor och liknande kriminaliserade former av korruption förekommer jämförelsevis sällan. Vi ska dock komma ihåg att det är svårt att upptäcka, utreda och lagföra sådana brott.

¹ I regeringsformen finns en rad principer som ibland kallas den statliga värdegrunden, se Statskontoret (2019), *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.

I Sverige sätter vi ofta likhetstecken mellan korruption och brottsliga handlingar, till exempel att ta emot mutor. Men korruption kan ta – och tar – ofta andra och än mer svårupptäckta former. Det gäller bland annat vänskapskorruption, informella nätverk och intressekonflikter. Risken för att hamna i situationer med intressekonflikter är större för den som har många kontakter vid sidan av sitt arbete. Exempelvis kan en tjänsteman som har bisysslor vid sidan av sin anställning vara jävig i ärenden som har eller kan få positiv eller negativ betydelse för bisysslan. Det kan till exempel gälla olika typer av tillstånd eller bidrag.

Flera studier visar att sådana intressekonflikter är vanligare i Sverige än vad de brottsliga handlingarna är. I dessa företeelser finns ofta flera riskfaktorer som förstärker varandra. Det kan exempelvis vara fråga om en kombination av bristande medvetenhet och en låg benägenhet att ifrågasätta personer i ledande ställning. Andra riskfaktorer är om det finns ett stort antal informella regler och riktlinjer i olika former som riskerar att komma i konflikt med varandra. En ytterligare risk är en ensidig eller alltför långtgående effektivitetskultur med för stort fokus på låga kostnader och snabb hantering. Dessutom är svenska regler och riktlinjer gällande korruption och oegentligheter ofta reaktiva och sällan inriktade på att förebygga intressekonflikter och främja integritet.²

I projektet Tillitsbarometern ställer forskare vid Ersta Sköndal Bräcke högskola frågor till över 10 000 invånare i 36 utvalda kommuner. En fråga handlar om nepotism och om medborgarna tror att det förekommer favorisering i kommunerna, till exempel genom att släktingar, vänner och bekanta får ekonomiska fördelar, förtur i köer eller till anställningar. Undersökningen visar att hela 47 procent av invånarna tror att favoriseringen är ganska eller mycket utbredd bland kommunens högre tjänstemän medan 43 procent svarar samma sak om kommunpolitikerna. Detta visar att misstankar om att vänskapskorruption förekommer är ganska vanliga.³

Det finns kända riskområden

Risken för att jäv kan bidra till mer eller mindre allvarliga oegentligheter varierar förstås mellan olika områden och olika typer av ärenden. Men risken ökar med drivkrafterna för att påverka ett beslut. Om någon har mycket att vinna eller förlora på ett beslut om till exempel ekonomiskt bidrag eller ett tillstånd kan konsekvenserna av jäv bli stora. Samma sak gäller vid upphandling, där ett beslut kan få stora ekonomiska konsekvenser för den som lämnar anbud. Också vid tillsyn kan myndighetens bedömning i hög grad påverka en verksamhet.

² GRECO (2019), *Fifth evaluation round – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report Sweden (GrecoEval5Rep(2018)4)*, s. 10.

³ *Hälften tror att korruption är vanligt*, Dagens samhälle den 5 november 2018.

Som offentligt anställd måste du kunna hantera dessa områden på ett korrekt sätt. Kraven på saklighet och opartiskhet gäller i all verksamhet på en myndighet, men konsekvenserna riskerar att bli större om du hanterar stora belopp eller känslig information. Detsamma gäller om det rör myndighetsutövning eller sådant som har stor betydelse för den enskilde som bygglov, tjänstetillsättning eller olika typer av förbud. I sådana situationer är det därför särskilt viktigt att vara uppmärksam på risken för jäv.

Reglerna om jäv är förebyggande och kan vara ett skydd mot vänskapskorruption

Regler om jäv, som finns i både förvaltningslagen (2017:900) och kommunallagen (2017:725), utgör en förlängning av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.⁴ Reglerna syftar till att hindra att du som offentligt anställd hamnar i vissa utpekade situationer och även att upprätthålla allmänhetens förtroende. De kan därför också i förlängningen öka förståelsen för och vikten av förebyggande arbete mot korruption och oegentligheter. Hur reglerna tillämpas är nämligen ytterst ett mått på rättssystemets allmänna standard.⁵

Reglerna har ett dubbelt syfte och är till både för den enskilde som påverkas av en myndighets beslut och för dig som är anställd på en myndighet. De garanterar medborgarna att myndigheterna och dess företrädare inte utnyttjar sin makt för egna syften eller på något annat otillåtet sätt. Allmänhetens tilltro till att myndigheterna är opartiska förutsätter att myndigheten kan ta bort en jävig handläggare från ett visst ärende. Samtidigt sätter reglerna ramar för dig som är offentligt anställd genom att tydligt ange vilka typer av situationer som du ska undvika.

I en enkät har Statskontoret 2019 ställt frågor till de statliga myndigheter som ingår i Myndighetsnätverket mot korruption. Några av frågorna gäller hur dessa myndigheter arbetar med att hantera jäv. Resultatet visar att 73 procent av dessa myndigheter har interna dokument om bestämmelser och rutiner vid jäv. Ungefär hälften av dem har uppdaterat de interna dokumenten sedan den nya förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018. I enkäten frågade vi också myndigheterna om de har haft något fall där någon inte har anmält jäv men där jäv har uppdragats av myndigheten i efterhand. 13 procent av myndigheterna svarade att så var fallet. 47 procent svarade nej på frågan och hela 40 procent visste inte. Vår slutsats är att en del av dessa situationer hade kunnat undvikas om myndigheterna hade haft bättre kunskap och förståelse för jävsproblem och hur jävssituationer ska hanteras. Detta skulle också leda till bättre rutiner och bättre information.⁶

⁴ Det finns även mer detaljerade jävsregler för domare i rättegångsbalken och för poliser i polislagen (1984:387).

⁵ SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 327.

⁶ Statskontoret (2019) *Myndighetsnätverket mot korruption – redovisning av uppdraget*.

I dessa situationer uppstår jäv

Reglerna om jäv är förebyggande. De pekar ut vissa typsituationer där det allmänt sett finns risk för intressekonflikter. Reglerna handlar alltså inte om din moral eller kompetens, utan om att förebygga och undvika situationer där risken är större att handläggare eller beslutsfattare tar hänsyn till annat än reglerna och de sakliga omständigheterna i det enskilda fallet. I det här avsnittet beskriver vi reglerna i både förvaltningslagen och kommunallagen.

Typsituationerna

Reglerna om jäv pekar ut vissa typsituationer där det alltid föreligger jäv. Dessutom finns en generalklausul som fångar upp sådant som inte träffas av typsituationerna.⁷ Du är jävig om:

- du är sakägare, part eller kan antas bli påverkad av beslutet (*sakägarjäv, partsjäv och intressejäv*)
- du är ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet (*ställföreträdarjäv och ombudsjäv*)
- någon du är släkt med eller en närstående är sakägare, part, blir påverkad av beslutet, är ställföreträdare eller ombud (*släktskapsjäv och närståendejäv*)
- du har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende i en lägre instans (*tvåinstansjäv*)
- du deltar i eller närvarar vid handläggningen av ett ärende om tillsyn över en kommunal verksamhet som du är knuten till (*tillsynsjäv*)

Generalklausulen avser de fall då det finns andra omständigheter som kan göra att din opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas (*delikatessjäv*).

Reglerna om jäv är inte identiska i förvaltningslagen och i kommunallagen. Det innebär att du som arbetar i en kommun måste känna till båda regelverken och också veta när du ska tillämpa respektive paragrafer (se nedan i avsnittet *Kommunerna är dubbelt reglerade*).

⁷ En generalklausul är en allmänt hållen rättsregel som lämnar stort utrymme för tolkning.

Bara du som deltar i handläggningen kan vara jävig

Det är bara om du deltar i handläggningen som du kan vara jävig.⁸ Men lagen definierar inte vad det betyder att delta i handläggningen. Ofta är många personer på en myndighet inblandade i ett beslut. Det kan vara en föredragande, en annan som är sakkunnig och en tredje som är beslutsfattare. Samtliga dessa deltar vanligtvis i ärendet på ett sådant sätt att de kan påverka myndighetens beslut. Det spelar ingen roll vilken tjänstebeskrivning eller titel du har, utan det är det du faktiskt gör i det enskilda fallet som avgör om du kan vara jävig eller inte.⁹

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att även den som för protokoll deltar i handläggningen. I detta fall hade en ledamot i kommunfullmäktige skrivit en kritisk motion och begärt en översyn av hur en förvaltning sköttes. När motionen behandlades i en av kommunens nämnder deltog chefen för den aktuella förvaltningen som protokollförare och detta räckte för att det skulle räknas som att han deltog i handläggningen.¹⁰

Sakägar-, parts- och intressejäv

Du får inte handlägga ett ärende där du själv är sakägare eller part. Detta kallas *sakägarjäv* eller *partsjäv*. Med sakägare menas den som berörs av saken, det vill säga det som ett ärende handlar om.

Du får inte hantera dina egna ärenden

I de allra flesta fall är det här ganska så enkelt – du kan exempelvis inte hantera din egen deklaration om du arbetar på Skatteverket, din egen ansökan om sjukpenning om du arbetar på Försäkringskassan eller handlägga din egen ansökan om bygglov om du arbetar i en kommun. I dessa fall står det klart att du är part i ärendet. Du kan också vara jävig om du är sakägare. Kort kan sägas att en sakägare har ett rättsligt intresse av saken och kan vara part i någon instans i ett ärende. Begreppet är numera borttaget ur förvaltningslagen eftersom det har visat sig att det är svårt att dra en tydlig gräns för vilka som omfattas av begreppet. Men det finns fortfarande kvar i kommunallagen.

⁸ Prop. 2016/17:180, s. 94.

⁹ SOU 2010:29, s. 339.

¹⁰ Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1980 2:68.

Frågor om sakägarjäv och partsjäv förekommer inte särskilt ofta i domstol, men som exempel kan nämnas ett fall där en militär skickade en skrivelse till den flygflottilj där han arbetade och begärde ut en allmän handling. JO kritiserade flygflottiljen efter att flera överordnade upprepade gånger bett militären att själv förbereda ett svar på skrivelsen och föredra det för beslut, trots att han påpekade att han var jävig.¹¹

Du får inte heller ha ett indirekt intresse av utgången

Även i situationer där du inte är part eller sakägare så kan du ha ett indirekt intresse av hur utgången blir. Detta kallas *intressejäv*. Ett exempel gäller två chefer vid ett universitet som granskades av JK. De hade företrätt sin arbetsgivare och ingått avtal med ett bolag där de själva ägde aktier. De gynnades indirekt av bolagets affärer. Värdet av chefernas aktier var ganska lågt, men JK bedömde att deras innehav ändå innebar att de var jäviga eftersom antalet aktieägare var få och det totala aktiekapitalet var litet.¹²

Det finns ingen skarp gräns mellan sakägarjäv och intressejäv, vilket öppnar för svåra juridiska tolkningar och avvägningar. I den nya förvaltningslagen har sakägarjäv helt ersatts av partsjäv, men gränsdragningsproblemet finns alltså fortfarande kvar i kommunallagen.¹³

Ställföreträdar- och ombudsjäv

Ställföreträdarjäv tar framförallt sikte på situationer där du som handläggare har en bisyssla där du företräder en fysisk eller juridisk person som direkt berörs av ett ärende. Det kan till exempel handla om att du är utsedd till förmyndare, god man eller förvaltare för en fysisk person eller att du sitter i styrelsen för ett aktiebolag eller är firmatecknare för en förening. I dessa situationer kan du vara jävig.

Men styrelseposter innebär inte automatiskt jäv. Ett exempel är ett fall där Advokatsamfundets disciplinnämnd beslutade att utesluta en advokat.¹⁴ Beslutet överklagades och den uteslutna advokaten invände att Advokatsamfundets generalsekreterare var jävig eftersom han vid sidan om detta uppdrag var styrelseledamot i flera bolag som berördes av de ärenden som disciplinnämnden prövade. Bland annat hade ett ombud för ett av bolagen anmält den uteslutna

¹¹ JO 1988/89 s. 119.

¹² JK:s beslut den 15 februari 1995, dnr 1642-94-90.

¹³ SOU 2010:29, s. 340.

¹⁴ Se 8 kap. 7–8 §§ rättegångsbalken. Advokatsamfundet kan i det här sammanhanget jämföras med en myndighet. Samfundets stadgar fastställs av regeringen och det har vissa myndighetsliknande uppgifter, till exempel tillsyn över att advokater följer god sed. Disciplinnämndens beslut kan överklagas till Högsta domstolen.

advokaten till disciplinnämnden. Högsta domstolen konstaterade att generalsekreteraren hade deltagit i handläggningen av ärendet eftersom hans roll var sådan att han hade kunnat påverka utgången. Men inget av bolagen där han var styrelseledamot var part i ärendet hos disciplinnämnden. Högsta domstolen tog hänsyn till detta och kom till slutsatsen att enbart omständigheten att generalsekreteraren var styrelseledamot inte räckte för att det skulle vara fråga om jäv.¹⁵

Ombudsjäv gäller situationer där du har agerat som ombud för en part. Här är det ganska självklart att du inte kan handlägga just det ärendet och jävssituationen är bara knuten till det aktuella ärendet. Det spelar då ingen roll om du har tagit betalt eller inte.

Ett exempel gäller en handläggare vid en länsstyrelse som hade hjälpt en sökande att upprätta ansökningshandlingar och ritningar i ett ärende om att få bygga djurstallar. Handläggaren hade sedan föredragit ärendet för beslut. JO konstaterade att både reglerna om ombudsjäv och delikatessjäv (se även avsnittet om delikatessjäv nedan) var aktuella. Hjälpen gick utöver serviceskyldigheten och handläggningen hade därför brutit mot jävsreglerna.¹⁶

Närstående- och släktskapsjäv

Reglerna gäller också situationer där någon av dina närstående är part, sakägare, har ett intresse som innebär att denne blir påverkad av beslutet eller är ställföreträdare eller ombud. Dessa situationer kallas *närståendejäv*.

I den nya förvaltningslagen begränsas inte "närstående" till att omfatta vissa givna släktband. Tidigare pekades make, förälder, barn och syskon ut. Den nya regeln är mer anpassad till nutida familjeförhållanden.¹⁷ Detta innebär att kretsen har utvidgats jämfört med vad som gällde tidigare. Fler av dina privata kontakter omfattas och det är ingen skillnad på om du är släkt eller närstående på andra sätt, till exempel sambo, särbo eller del av en bonusfamilj.

Ett exempel gäller en överförmyndare som i flera fall hade granskat och godkänt kostnadsräkningar som hade upprättats av hennes make, som var god man i samma kommun. JO konstaterade att överförmyndaren var jävig och inte borde ha befattat sig med dessa ärenden.¹⁸

¹⁵ Högsta domstolens avgörande NJA 1995 s. 11.

¹⁶ JO 2006/07 s. 373.

¹⁷ Prop. 2016/17:180, s. 95.

¹⁸ JO 2006/07 s. 442.

Ett annat fall rör en rektor vars dotter arbetade som lärare vid samma skola. Rektorn hade deltagit i arbetet med att upprätta en konsekvensanalys inför skolstyrelsens beslut om ekonomiska neddragningar. I den här situationen räknades det inte som jäv eftersom rektorn inte direkt hade uttalat sig om vilka anställda som borde omplaceras eller sägas upp.¹⁹

Tvåinstansjäv

Tvåinstansjäv gäller situationer där du som handlägger ett ärende har deltagit i den slutliga handläggningen av samma ärende i en underordnad myndighet. Syftet är att du inte ska hantera ett ärende om du redan bildat dig en uppfattning och därför har svårt att agera förutsättningslöst och objektivt.²⁰ Framför allt gäller dessa situationer när du har bytt arbetsplats, till exempel från en kommun till en länsstyrelse eller från en förvaltningsmyndighet till en domstol. Då får du inte handlägga ärenden som du har varit inblandad i tidigare.

En viktig begränsning är att du måste ha varit inblandad i den slutgiltiga handläggningen av ett ärende. Du kan alltså delta i beredningen, men inte vara beslutsfattare eller föredragande eller på annat sätt vara inblandad i slutet av ett ärende. Ett exempel från Högsta förvaltningsdomstolen gäller ett mål där en av frågorna var om den då gällande svenska lotterilagen (1994:1000) stämde överens med EU-rättens princip om fri rörlighet för varor och tjänster. En av domarna hade tidigare arbetat som expeditions- och rättschef vid Finansdepartementet och bland annat deltagit i arbetet med en proposition som berörde frågan. Det klagande bolaget hävdade att detta skulle räknas som tvåinstansjäv eftersom domaren redan hade en bestämd uppfattning. Men domstolen konstaterade att det inte var jäv. Den ansåg bland annat att beslut om propositioner är politiska avgöranden och att rättschefen i ett departement är en opolitisk tjänsteman och inte har något avgörande inflytande på innehållet.²¹

Det kan också uppkomma andra situationer som är mer kopplade till att vissa offentligt anställda ibland har flera olika typer av sysslor, men då utgör det delikatessjäv snarare än tvåinstansjäv. I ett fall som gällde sjukbidrag från Försäkringskassan hade den rådgivande försäkringsläkaren i egenskap av behandlande läkare tidigare bedömt den som sökte förmånen. JO ansåg att läkaren inte borde ha deltagit i handläggningen hos Försäkringskassan.²²

¹⁹ Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1995 ref. 65.

²⁰ Prop. 2016/17:180 s. 97.

²¹ Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2005 ref. 1.

²² JO 1994/95 s. 384.

Tillsynsjäv

Tillsynsjäv gäller enbart i kommunerna och innebär att du är jävig om du deltar eller närvarar vid handläggningen av ett ärende om tillsyn över en kommunal verksamhet som du själv är knuten till. Detta hänger samman med kravet att en nämnd inte får utöva sådan tillsyn som föreskrivs i lag eller annan författning över verksamhet som nämnden själv bedriver.²³ Tillsynen över till exempel miljöfarlig verksamhet måste ligga på någon annan än den som bedriver verksamheten.

Delikatessjäv – generalklausulen

I jävsreglerna finns en generalklausul som syftar till att fånga upp sådant som inte direkt omfattas av de specifika typsituationerna. Begreppet *delikatessjäv* innebär att du kan vara jävig om det finns någon annan omständighet som gör att din opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas. Det innebär att du kan räknas som jävig även om du inte rent faktiskt har brustit i kraven på objektivitet och opartiskhet.²⁴ Det är en del av bedömningen att tänka på hur det ser ut utifrån att just du, som har någon sorts relation till ärendet, deltar i handläggningen.

Ett exempel kan vara att du är vän eller ovän eller att du är ekonomiskt beroende av någon av parterna. Det kan också handla om att du är engagerad i ett ärende på ett sådant sätt att det lätt kan uppkomma misstankar om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.²⁵ Det kan också hända att du går för långt i hur mycket du utreder ett ärende eller att du ger service utöver det vanliga.²⁶

En annan situation är om du som handlägger ett ärende tidigare har företrätt din myndighet när samma ärende prövades i domstol. Det är inte ovanligt att domstolen upphäver myndighetens beslut och sänder tillbaka ärendet för förnyad handläggning. Enligt gällande rättsläge är det oklart om regeln om ställföreträdarjäv kan tillämpas på dessa situationer. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att jävsreglerna alltid ska tolkas och bedömas i ljuset av generalklausulen. Det kan alltså vara så att om du sedan tidigare har låst dig för en viss uppfattning kan det rubba förtroendet för att du är opartisk när ärendet ska handläggas på nytt. Då kan du räknas som jävig, enligt generalklausulen.

²³ 6 kap. 7 § kommunallagen.

²⁴ Bull, *Objektivitetsprincipen* (Offentligrättsliga principer, red. Marcusson), 2 uppl., 2012, lustus förlag s. 104.

²⁵ Prop. 2016/17:180, s. 98. Se även prop. 1971:30 s. 343 och 356.

²⁶ Jämför situationerna med ställföreträdarjäv och ombudsjäv.

Här följer några exempel på bedömningar av delikatessjäv från domstolar, JO och JK.

En inspektör på Inspektionen för vård och omsorg skulle granska en vårdgivare där tidigare kollegor arbetade. Inspektören hade tidigare varit chef över en av de anmälda personerna och därefter hade de haft sporadisk arbetsrelaterad kontakt samt en begränsad kontakt på Facebook. JO ansåg inte att det innebar att inspektören var jävig.²⁷

En deltidsanställd stadsarkitekt föredrog ett förslag till byggnadsplan för byggnadsnämnden. Förslaget var framtaget av en arkitektfirma där stadsarkitekten var delägare. JO konstaterade att detta var en sådan omständighet som rubbade förtroendet för arkitektens opartiskhet.²⁸

En person som regelbundet sökte ekonomiskt bistånd av socialtjänsten i en kommun hade hotat en socialsekreterare och en sektionschef. Samtidigt som den sökande åtalades för hotet sökte han på nytt ekonomiskt bistånd. Sektionschefen fattade beslut i ärendena, trots att hon var målsägande i det pågående brottmålet. JO uttalade kritik och ansåg att sektionschefen själv borde tagit ställning till frågan om hon var jävig eller inte, samt att det var fråga om delikatessjäv och att hon därför inte borde ha handlagt ansökningarna.²⁹

Det finns flera exempel där frågan om medlemskap i olika föreningar inneburit jäv varit aktuell. Medlemskap i Rotary ansågs inte utgöra jäv.³⁰ Inte heller medlemskap i Frimurarorden eller i en juridisk yrkesförening har ansetts utgöra jäv.³¹ Här måste omständigheterna i det enskilda fallet bedömas.

²⁷ JO 2015/16 s. 526.

²⁸ JO 1975 s. 460.

²⁹ JO:s beslut den 5 oktober 2018, dnr 1339-2017.

³⁰ JK:s beslut den 5 maj 1998, dnr 2769-97-21.

³¹ Europadomstolens avgörande *Salaman v. UK* (43505/98), Göta hovrätts beslut 2019-01-15, mål nr T3151-18 och Högsta domstolens avgörande NJA 2010 s. 274.

Kommunerna är dubbelt reglerade

Den nya förvaltningslagen gäller sedan sommaren 2018. Den beskriver jävsgrunderna annorlunda än tidigare. Men de jävsregler som finns i kommunallagen har fortfarande den gamla lydelsen. Detta innebär att du som arbetar i en kommun måste känna till båda lagarna och också veta när du ska tillämpa vilken lag. I det här avsnittet tar vi upp de skillnader som finns mellan reglerna i förvaltningslagen och kommunallagen.

Du som är kommunal tjänsteman kan komma att handlägga ärenden enligt både kommunallagen och den nya förvaltningslagen. Du ska tillämpa förvaltningslagens regler om jäv om du till exempel hanterar ärenden om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900). Du ska däremot tillämpa kommunallagens jävsregler i ärenden som kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning, till exempel beslut av kommunfullmäktige. Då kan du vara jävig på annat sätt.

De största skillnaderna som finns mellan förvaltningslagen och kommunallagen har vi redan berättat om ovan. Men det finns anledning att titta närmare på några andra olikheter.

Det krävs fortfarande i kommunallagen att ärendets utgång kan väntas medföra *synnerlig nytta eller skada* för dig som deltar i handläggningen för att det ska kunna räknas som intressejäv. Det höga kravet finns inte längre i förvaltningslagen, där det räcker med att du blir påverkad av beslutet *”i en inte oväsentlig utsträckning”*. Detta innebär att förutsättningarna för att någon ska betraktas som jävig kommer att uppfyllas oftare.³²

³² Prop. 2016/17:180 s. 95.

Förvaltningslagen innehåller färre punkter eftersom ställföreträdarjäv och ombudsjäv har förts samman i en punkt. Dessutom omfattar förvaltningslagens ställföreträdarjäv och ombudsjäv även de fall då närstående har eller har haft sådana uppdrag. Enligt kommunallagen är det bara ställföreträdarjäv som inkluderar släkt eller närstående. Dessutom anger lagtexten att det handlar om situationer när någon "är ställföreträdare", det vill säga att du inte längre kan räknas som jävig efter att uppdraget har upphört.

Det händer när du är jävig och då kan du bortse från jäv

Du får inte delta i handläggningen av ett ärende om du är jävig. Du får inte heller närvara när ärendet avgörs. Om du är jävig på något sätt måste du alltså lämna över ärendet till någon annan eller gå ut ur rummet när beslutet ska fattas.

Är det fråga om ett beslut i ett rutinartat ärende på en större myndighet medför detta sällan några praktiska problem. Andra handläggare kan då ta över ärendet utan att det påverkar arbetets gång. Men det kan uppstå problem i specifika situationer där du som är inblandad är särskilt insatt i ett område och har specialkompetens som är svår att ersätta. Det kan då bli svårare att lämna över ett ärende.

Förbudet att närvara då ärendet avgörs är svårt att tillämpa och gränsen till situationen är flytande. Ett beslut kan i vissa fall bara vara den formella slutpunkten för en fri och omfattande diskussion vid ett möte. Denna diskussion räknas inte alla gånger som en formell del av handläggningen, men de positioner och argument som har framförts kan ha påverkat deltagarnas ståndpunkter. Om du är jävig behöver du alltså berätta om detta på ett så tidigt stadium som möjligt och inte delta i en diskussion där du får möjlighet att påverka utgången av beslutet.

Man kan bortse från jäv i undantagsfall

Frågan om jäv aktualiseras i alla fall då du som handläggare har åtminstone en teoretisk möjlighet att handla subjektivt och partiskt. Men av praktiska skäl behövs en möjlighet att bortse från jäv i vissa fall. Denna undantagsregel ska användas mycket restriktivt. Regeln gäller sådana fall där du som handläggare saknar möjlighet att låta dig påverkas. Några exempel är rena serviceåtgärder, att registrera handlingar eller betala ut löner. Sådana ärenden kräver inte några bedömningar eller överväganden som gör att frågan om opartiskhet uppkommer.³³

³³ Prop. 2016/17:180 s. 98.

Praktiska råd

Du som är offentligt anställd har ett visst mått av självständighet och en viss handlingsfrihet när du utför dina arbetsuppgifter. Du har då ett eget ansvar att berätta när du befارar att du kan vara jävig. Om du är osäker i den aktuella situationen bör du ta upp frågan med din chef eller motsvarande. Berätta hellre en gång för mycket än en gång för lite. I detta avsnitt följer praktiska råd, både om förhållningssätt för dig som anställd och om rutiner och riktlinjer för myndigheterna.

Det är ett delat ansvar att hantera jävsfrågor

Myndigheterna har ett ansvar att göra det lätt för medarbetarna att göra rätt. Alla anställda måste få rätt information och förstå vilka regler som gäller och hur de enklast anmäler jäv. Det gäller också att skapa en kultur i organisationen som ger utrymme för och uppmuntrar medarbetarna att ta upp frågor om jäv. Men samtidigt vilar det ett tungt ansvar på dig som offentligt anställd. Din arbetsgivare kan och ska inte känna till allt om dig och dina relationer. Det är när dessa relationer kan påverka dina förutsättningar att utföra ditt arbete som de måste komma upp till ytan. Därför ska du berätta och vara transparent när det kan finnas intressekonflikter.

Ibland vill du inte berätta varför du är jävig. Det finns inte heller något särskilt lagstöd för att tvinga dig att lämna en förklaring. Men det får inte heller gå så långt att dina olika engagemang och kontakter blir ett återkommande problem för verksamheten. Tänk därför på vilka typer av bisysslor eller andra kontakter du kan och bör ha vid sidan om din roll som anställd. Att exempelvis arbeta med detaljplane- eller bygglovsärenden på en kommun eller en länsstyrelse och samtidigt ha intressen i ett bolag som är i byggbranschen och har intresse av sådana beslut kan leda till jävssituationer. Om sådana situationer återkommer ofta kan det medföra att det i längden inte blir hållbart för myndighetens verksamhet.

Försiktighet bör vara en utgångspunkt för både medarbetare och myndigheter

Det är lämpligt att utgå från en försiktighetsprincip, det vill säga att du avstår från att befatta dig med ärenden där det finns en risk att du är jävig. Men det går inte alltid att rätta sig efter denna princip utan här måste du göra en avvägning. Som anställd ska du inte tvingas till arbetsvägran eller att bidra till att handläggningen blir långsammare eller av sämre kvalitet. Du ska inte heller kunna påstå att du är jävig för att slippa hantera ett ärende som är allmänt knepigt. Det finns ett visst utrymme för att acceptera risken för jäv om det i annat fall blir svårt för någon att över huvud taget befatta sig med vissa ärenden och för myndigheten att fatta beslut i tid.

Myndigheterna måste skapa medvetenhet kring frågorna

Det är svårt att förutse alla jävssituationer som kan uppkomma. Regler och praxis ger inte tillräckligt med vägledning för att kunna förutse alla mer eller mindre möjliga situationer. Därför är det viktigt att myndigheterna utbildar sin personal och har en fortlöpande och öppen diskussion om jävsfrågor. Nyanställda som inte har tidigare erfarenhet av att arbeta i en offentlig verksamhet kan behöva särskilt stöd, men det räcker inte att enbart diskutera dessa svåra frågor i introduktionsutbildningen.

Ett sätt att arbeta med dessa frågor är genom dilemmaövningar. På Statskontorets hemsida finns flera dilemman och andra övningar som berör jäv och intressekonflikter.

Myndigheterna måste göra det lätt att anmäla jäv

Alla ska känna sig trygga i att när som helst kunna anmäla jäv och i att myndigheten då vidtar nödvändiga åtgärder. Det ska vara lätt att anmäla och att byta ärenden mellan olika handläggare för att undvika jävssituationer. Då kan ett internt dokument som beskriver några typsituationer där det finns särskild risk för jäv vara till god hjälp. Givetvis kan en sådan beskrivning innehålla svårare fall, men det bör även ta upp enkla och vardagliga situationer. Det är vanligt att jäv uppkommer i myndigheternas verksamhet och det bör därför inte utmålas som något dramatiskt eller unikt.

Exempel och riktlinjer kan samlas i en jävspolicy. Men ett sådant dokument får inte vara för formbundet. Det ska tydligt framgå att det första alternativet ska vara att anmäla jäv till sin chef. Det är också det enklaste sättet.

Myndigheterna bör ta med frågan i arbetsprocesserna

Att uppmärksamma risker för jäv och hur de ska hanteras bör vara ett naturligt steg i myndigheternas olika processer för hur alla olika typer av ärenden ska hanteras. Alla som är inblandade i att handlägga ärenden i en myndighets kärnverksamhet behöver fråga sig om de är jäviga. Men detta gäller även för de som arbetar med olika stödfunktioner, till exempel de som ansvarar för eller medverkar vid rekrytering eller upphandlingar.³⁴

Processerna kan då ta med jävsfrågan för att den ska få uppmärksamhet i arbetet. Här är det viktigt att komma ihåg att en jävssituation i mer komplicerade ärenden som tar lång tid att hantera inte alltid är tydlig från början, utan kan uppkomma under handläggningens gång. Därför kan det vara bra att frågan tas upp igen innan ärendet slutbehandlas.

När sådana processer utvecklas kan det vara klokt att involvera medarbetare från olika funktioner för att identifiera när, hur och vilka typer av situationer som kan uppstå. Medarbetarna kan också ha nyttiga synpunkter på hur processerna bör utformas så att frågan om jäv kommer in på ett naturligt ställe i arbetsprocessen.

Arbetsgivaren måste hantera jäv

Myndigheterna måste arbeta på ett systematiskt sätt och hantera information om möjliga jävssituationer. Det är bra om myndigheten har beredskap för hur den ska behandla jävssituationer när de uppstår. En sådan rutin eller policy behöver, som vi nämnt ovan, berätta hur, när och till vem medarbetarna ska vända sig med jävsfrågor. Men det behöver också finnas riktlinjer för hur myndigheten behandlar information om att en medarbetare anmält jäv och hur myndigheten ska agera då. Till exempel kan det finnas en beredskap med andrahandsansvar för vissa ärenden om en handläggare är jävig. Då fördröjs eller försvåras inte handläggningen, utan jävssituationen hanteras på en gång.

³⁴ Upphandlingsmyndigheten har tagit fram ett metodstöd för att förebygga korruption i inköpsprocessen, bland annat genom att använda jävsdeklarationer. Se www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/forebygga-korruption-i-inkopsprocessen/ (hämtad 2019-12-17).

Du som är chef måste föregå med gott exempel

Du som är chef måste särskilt tänka på att du är en förebild. Då blir det viktigt att föregå med gott exempel och visa dina medarbetare att du tar frågan om jäv på största allvar.

Det är viktigt att du som chef motiverar dina ställningstaganden och beslut i jävsfrågor och visar varför du väljer att göra på ett visst sätt. När du är jävig som chef kan lösningen ibland vara att du avstår från att fatta beslut eller att delta på något annat sätt i handläggningen av ett visst ärende. Du kan i stället överlåta detta till en annan chef. Då är det viktigt att på ett transparent sätt förklara varför du gjort denna bedömning. Om du fattar ett formellt beslut att skilja dig från ärendet så måste det självklart motiveras. Men även i andra fall kan det vara viktigt att du förklarar ditt ställningstagande inom den egna myndigheten. Detta gäller inte minst om jävsfrågan har diskuterats men där du som chef har kommit till slutsatsen att du inte är jävig och alltså kan delta i handläggningen som vanligt. Detta öppnar för en diskussion som levandegör frågan och håller den aktuell.

Alla medarbetare bör komma ihåg syftet med reglerna

Kom ihåg att syftet med reglerna är att garantera medborgarna att myndigheterna och dess företrädare inte utnyttjar sin makt för egna syften eller på något annat otillåtet sätt, men att de även skyddar dig. Att hantera jäv på rätt sätt handlar inte om din kompetens eller etik. Jävsreglerna finns för att du inte ska behöva delta i handläggningen av ärenden där någon kan ifrågasätta din förmåga att skilja mellan sak och person. Det handlar både om insidan och utsidan av handläggningen av ärenden, det vill säga både att göra formellt korrekt och att det ser bra ut utifrån.

Rättsfall och myndighetspraxis

Europadomstolens avgörande *Salaman v. UK* (43505/98)

Högsta domstolens avgörande NJA 1995 s. 11

Högsta domstolens avgörande NJA 2010 s. 274

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1980 2:68

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1995 ref. 65

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2005 ref. 1

Göta hovrätts beslut 2019-01-15, mål nr T3151-18

Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt avgörande 16 februari 2012, mål nr P 3177-11

JK:s beslut den 15 februari 1995, dnr 1642-94-90

JK:s beslut den 5 maj 1998, dnr 2769-97-21

JO 1975 s. 460

JO 1994/95 s. 384

JO 2006/07 s. 373

JO 2006/07 s. 442

JO 2015/16 s. 526

JO:s beslut den 5 oktober 2018, dnr 1339-2017

Lagtext i urval

Regeringsform

1 kap. 9 §

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Förvaltningslag (2017:900)

16 §

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.

17 §

Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

18 §

Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten.

En myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt.

Den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutsför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt.

Kommunallag (2017:725)

7 kap. 4 §

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

6 kap. 28 §

En förtroendevald är jävig, om

1. saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,
2. han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,
4. han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

6 kap. 29 §

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

6 kap. 30 §

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 uppges 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.

6 kap. 31 §

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enligt 28 § 2 eller 5 enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Den som handlägger ett ärende hos en nämnd ska inte heller anses jävig enligt 28 § 5 enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

6 kap. 32 §

Ett beslut om jäv får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket nämnden avgör ärendet.

