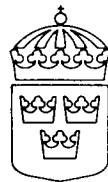


Konstitutionsutskottets betänkande

1986/87:11

om följdlagstiftning till den nya förvaltningslagen
(prop. 1986/87:39)



KU
1986/87:11

Sammanfattning

Utskottet behandlar i betänkandet proposition 1986/87:39 om följdlagstiftning till den nya förvaltningslagen.

Utskottet tillstyrker de i propositionen framlagda lagförslagen utom i vad avser förslag om att upphäva det s. k. kommunallagsjävet och motsvarande jävsbestämmelser på det kyrkökommunala området. Någon utvidgning av dessa jävsregler bör enligt utskottet inte genomföras i detta sammanhang. Utskottet förordar att riksdagen ger regeringen till känna att det finns behov av ytterligare överväganden i frågan.

Följdlagstiftningen föreslås få träda i kraft samtidigt med den nya förvaltningslagen den 1 januari 1987.

Propositionen

I proposition 1986/87:39 läggs fram förslag till följdlagstiftning till den nya förvaltningslagen (1986:223).

Flertalet i propositionen framlagda förslag innebär att bestämmelser i olika lagar om omröstningsförfarande, reservationsrätt, överklagande, m. m. anpassas till den nya förvaltningslagen, som träder i kraft den 1 januari 1987. Bl. a. föreslås att den nya förvaltningslagens ordning för överklagande skall gälla beslut av hyresnämnder, arrendenämnder, statens va-nämnd samt vissa bolag och andra enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Det innebär att överklagandet skall ges in till underinstansen i stället för som hittills till överinstansen.

Den nya förvaltningslagens bestämmelser om jäv är tillämpliga bl. a. i sådana ärenden hos kommunala myndigheter som överklagas genom kommunalbesvär (31 § förvaltningslagen). Detta innebär en skärpning av reglerna om jäv hos kommunala myndigheter. I propositionen föreslås nu en anpassning till den nya ordningen genom ändringar i kommunallagen (1977:179) och i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundligheter.

I propositionen föreslår regeringen riksdagen att anta inom justitiedepartementet upprättade förslag till

1. lag om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter,

2. lag om ändring i föräldrabalken,

3. lag om ändring i konkurslagen (1921:225),
4. lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967),
5. lag om ändring i lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd,
6. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612),
7. lag om ändring i civilförsvarslagen (1960:74),
8. lag om ändring i varumärkeslagen (1960:644),
9. lag om ändring i reglementet (1961:265) angående förvaltningen av riks försäkringsverkets fonder,
10. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
11. lag om ändring i lagen (1964:47) om krigshjälp,
12. lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap,
13. lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall,
14. lag om ändring i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst,
15. lag om ändring i patentlagen (1967:837),
16. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387),
17. lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.
18. lag om ändring i mönsterskyddslagen (1970:485),
19. lag om ändring i bostadsrättslagen (1971:479),
20. lag om ändring i lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar,
21. lag om ändring i resegarantilagen (1972:204),
22. lag om ändring i vallagen (1972:620),
23. lag om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval,
24. lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder,
25. lag om ändring i lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter,
26. lag om ändring i studiestödslagen (1973:349),
27. lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,
28. lag om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531),
29. lag om ändring i lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning,
30. lag om ändring i lagen (1974:1082) om bostadsdomstol,
31. lag om ändring i lagen (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m. m.,
32. lag om ändring i lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m.,
33. lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning,
34. lag om ändring i lagen (1976:839) om statens va-nämnd,
35. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
36. lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792),
37. lag om ändring i lagen (1978:234) om trafiknämnd,
38. lag om ändring i passlagen (1978:302),
39. lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304),
40. lag om ändring i lagen (1978:440) om kollektivtrafiknämnd,
41. lag om ändring i familjebidraglagen (1978:520),
42. lag om ändring i lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs,
43. lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.,

44. lag om ändring i bostadsanvisningslagen (1980:94),
 45. lag om ändring i utlänningslagen (1980:376),
 46. lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg,
 47. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
 48. lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt,
 49. lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundigheter,
 50. lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080),
 51. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
 52. lag om ändring i lagen (1984:947) om beskattning av utländska forskare vid tillfälligt arbete i Sverige,
 53. lag om ändring i lagen (1984:1009) om beslutanderätt för bolag eller annan juridisk person med uppgift att lämna permitteringslöneersättning,
 54. lag om ändring i lagen (1985:450) om buss- och taxivärderingsnämnden,
 55. lag om ändring i lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.,
 56. lag om ändring i skollagen (1985:1100),
 57. lag om ändring i lagen (1985:1104) om skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål,
 58. lag om ändring i lagen (1986:140) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
 59. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).
- Förslagen återges inte här. I stället hänvisas till propositionen.

Utskottet

I propositionen lägger regeringen fram förslag om sådana följdändringar med anledning av den nya förvaltningslagen som kräver lagstiftningsbeslut av riksdagen. I sammanhanget föreslås en ändring i 30 § den nya förvaltningslagen i syfte att göra bestämmelsen tydligare. Några motioner har inte väckts i ärendet.

Utskottet får i detta sammanhang anledning att närmare ta upp frågan om utformningen av jävsreglerna inom den s. k. oreglerade kommunala förvaltningen.

I motiven till den nya förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 64) har förutsatts att jävsreglerna i 11 och 12 §§ nya förvaltningslagen, i motsats till motsvarande jävsregler i den nuvarande förvaltningslagen, skall vara generellt tillämpliga i ärendehandläggningen hos kommunala myndigheter. Den nya förvaltningslagens jävsbestämmelser gäller alltså i princip i alla slags kommunala ärenden hos styrelse och övriga nämnder, även i sådana ärenden som överklagas genom kommunalbesvär.

Den nya förvaltningslagens bestämmelser gäller emellertid inte om det i en annan lag eller förordning har meddelats bestämmelser som avviker från förvaltningslagen (3 §). I syfte att anpassa kommunallagen till den nya

förvaltningslagen föreslås därför i proposition 1986/87:39 bl. a. att den jävsregel som finns i 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen ersätts med en hänvisning till jävsreglerna i 11 och 12 §§ nya förvaltningslagen. Dessa jävsregler innehåller bl. a. bestämmelser om ställföreträdarjäv, tvåinstansjäv och ombudsjäv samt en generalklausul, vilka saknas i den nuvarande jävsregeln i kommunallagen. Detta innebär en betydande utvidgning i förhållande till vad som för närvarande gäller för ärendehandläggningen inom den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen.

Utskottet har under ärendets beredning uppmärksammat på att det råder viss osäkerhet om hur de nya jävsreglerna skall tillämpas bl. a. i olika situationer där en förtroendevald samtidigt har funktioner i styrelsen och i andra nämnder och i kommunala bolag eller stiftelser, vilket är vanligt i det kommunalpolitiska arbetet. Detsamma kan gälla situationer där t. ex. nämndledamöter har uppdrag i föreningslivet.

I propositionen (s. 81) förs vissa resonemang om dessa problem. Dessa uttalanden kan emellertid inte ge någon säker vägledning i flera situationer där det kan tänkas uppkomma osäkerhet om hur reglerna skall tillämpas. Förvaltningsrättsutredningen (SOU 1983:73, s. 76) har framhållit att bestämmelsen i förvaltningslagen om bortseende från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse är särskilt väsentlig då man kommer in på området för kommunal självstyrelse i trängre mening. Utskottet kan i och för sig instämma i detta, men inte heller bestämmelsen om bortseende från jäv i vissa fall torde kunna ge tillräcklig ledning i alla de olika situationer som kan tänkas uppkomma på det kommunala området.

Utskottet anser att starka skäl onekligen talar för enhetliga jävsregler inom hela den offentliga förvaltningen. Det är dock angeläget att reglerna utformas så att det inte uppstår problem i den oreglerade kommunalförvaltningen. Vilka konsekvenserna blir för det kommunalpolitiska arbetet om förvaltningslagens jävsregler införs utan begränsningar kan inte överblickas på det föreliggande materialet och inte heller tillräckligt belysas under utskottets beredning. Utskottet har därför kommit till slutsatsen att någon utvidgning av de nuvarande jävsgrunderna i 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen inte bör genomföras i förevarande lagstiftningsärende. Frågan måste först övervägas ytterligare. I vilket sammanhang detta skall ske bör regeringen ta ställning till. Utskottet förordar att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om att ytterligare överväganden bör göras i frågan.

Utskottets ställningstagande innebär följande beträffande utformningen av det i propositionen framlagda förslaget till ändring i kommunallagen.

Bestämmelsen om jäv inom kommunstyrelsen i 3 kap. 9 § andra stycket bör i princip få gälla i dess nuvarande lydelse. För att det skall stå helt klart att den nya förvaltningslagens jävsregler inte skall tillämpas till någon del bör bestämmelsen emellertid förtydligas, så att det framgår att den på ett uttömmande sätt reglerar frågan om jäv inom kommunstyrelsen.

En följd av att jävsregeln i 3 kap. 9 § andra stycket utformas på sätt utskottet förordar blir att den föreslagna ändringen i 3 a kap. 3 § kan utgå. Detsamma gäller den föreslagna ändringen i 10 § första stycket i samma kapitel. Hänvisningarna till jävsregler i förvaltningslagen i andra stycket i

den nämnda paragrafen bör emellertid utformas på i propositionen föreslaget sätt. Denna ändring är endast redaktionell och innebär alltså inte någon saklig ändring. För att det inte skall uppkomma någon tveksamhet om att den nya förvaltningslagens jävsregler, liksom jävsreglerna i den nuvarande förvaltningslagen, skall gälla hos kommunal besvärsnämnd bör en uttrycklig hänvisning till dessa regler tas in i 7 kap. 3 § tredje stycket. Bestämmelsen i samma lagrum om att 3 kap. 9 § andra stycket inte skall tillämpas hos besvärsnämnden bör finnas kvar.

I övrigt bör det i propositionen framlagda förslaget till ändringar i kommunallagen godtas. Med de justeringar utskottet nu förordat får förslaget till ändring i kommunallagen den utformning som framgår av *bilaga*.

En jävsregel av samma innebörd som den i 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen finns även i 5 kap. 12 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundigheter. Utskottet anser att också denna jävsbestämmelse bör behållas till dess jävsfrågorna på det kommunala området utretts närmare. Bestämmelsen bör emellertid förtydligas i samma avseende som utskottet förordat beträffande 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen. I övrigt berörs inte heller detta lagförslag av vad utskottet förordat ovan. Den av utskottet utformade lagändringen framgår av *bilaga*.

I flera andra lagförslag har hänvisningar till den nuvarande förvaltningslagens jävsregler tagits bort därför att sådana hänvisningar blir onödiga när den nya förvaltningslagen träder i kraft. Jävsreglerna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen blir därigenom automatiskt tillämpliga. Detta gäller t. ex. i fråga om byggnadsnämnd, arbetslöshetsnämnd och särskild civilförsvarsnämnd. Härvidlag innebär propositionen inte någon saklig ändring beträffande jävsfrågorna. Dessa lagförslag bör därför antas i den föreslagna utformningen.

Beträffande de övriga i propositionen framlagda lagförslagen har utskottet inte något att erinra.

Utskottet vill slutligen peka på att den nya förvaltningslagen även aktualiserat en översyn av behovet av ändringar beträffande förfarandet hos myndigheter under riksdagen. Såvitt gäller riksbanken och riksgäldskontoret har utskottet erfarit att hithörande frågor kommer att uppmärksammas i det pågående propositionsarbetet inom finansdepartementet med anledning av ett förslag (SOU 1986:22) från statsskuldspolitiska kommittén. Beträffande besvärstidpunkten (RFS 1970:3) för riksdagen och dess verk pågår för närvarande visst översynsarbete inom riksdagens förvaltningskontor. Utskottet får anledning att senare återkomma till besvärstidpunkten och övrig lagstiftning på riksdagsområdet som kan bli berörd av den nya förvaltningslagen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *vissa jävsbestämmelser på det kommunala området* att riksdagen med anledning av proposition 1986/87:39 i denna del
 - a) antar det i *bilaga* som *Utskottets förslag* betecknade förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179).

b) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om ytterligare överväganden i fråga om kommunallagsjävet, m. m.,

2. beträffande *ändring i lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter*

att riksdagen med anledning av propositionen i denna del antar det i *bilaga* som *Utskottets förslag* betecknade förslaget till lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter,

3. beträffande *propositionen i övrigt*

att riksdagen antar de övriga i propositionen framlagda lagförslagen.

Stockholm den 2 december 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Ulla Pettersson (s), Ingela Mårtensson (fp) och Bo Hammar (vpk).

1 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

KU 1986/87:11
Bilaga

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 9 och 11 §§, 3 a kap. 1, 6 och 10 §§ samt 7 kap. 3 § kommunallagen (1977:179) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utskottets förslag

3 kap. 9 §

Styrelsen får handlägga ärende endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Ledamot i styrelsen och annan som har att handlägga ärende hos styrelsen får ej deltaga i eller närvara vid handläggningen av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående.

I fråga om jäv gäller att ledamot i styrelsen och annan som har att handlägga ärende hos styrelsen inte får delta i eller närvara vid handläggningen av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående.

11 §

Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen (1971:290) om när handling anses ha kommit in till myndighet tillämpas på motsvarande sätt i ärenden hos styrelsen.

Delgivning med styrelsen sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att mottaga delgivning.

3 a kap. 1 §¹

Fullmäktige inrättar partssammansatta organ.

Partssammansatta organ kan, om inte annat följer av lag eller annan författning, ha till uppgift att inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden svara för beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

Till sådana organ får inte överlämnas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller frågor som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

Till sådana organ får inte överlämnas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller frågor om myndighetsutövning mot någon enskild med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

6 §²

Närvarorätt föreligger inte vid handläggningen av ärenden som av-

Närvarorätt föreligger inte vid handläggning av ärenden om myn-

¹ Senaste lydelse 1985:896.

² Senaste lydelse 1985:896.

ses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning samt ärenden enligt andra stycket 2 samma paragraf.

dighetsutövning mot någon enskild med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning samt ärenden som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Närvarorätt föreligger inte heller vid handläggningen av frågor som rör

1. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
2. uppsägningar av kollektivavtal,
3. arbetskonflikter,
4. rättstvister mellan kommunen eller landstingskommunen och en arbetstagarorganisation.

10 §³

Vad i denna lag eller annan författning föreskrivs om jäv för ledamot eller någon annan som har att handlägga ärende i nämnd skall också gälla för personalföreträdare i nämnden.

Dock skall jäv enligt 4 § första stycket 5 förvaltningslagen (1971:290) inte anses föreligga enbart på grund av att en personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han eller hon i en sådan egenskap på organisationens vägnar har deltagit i en sådan förhandling i ärendet som ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Dock skall jäv enligt 11 § första stycket 5 förvaltningslagen (1986:223) inte anses föreligga enbart på grund av att en personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han eller hon i en sådan egenskap på organisationens vägnar har deltagit i en sådan förhandling i ärendet som ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

7 kap.

3 §⁴

Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds, partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om besvär över beslutet annars skulle ha anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4-10, 13-17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Fullmäktige får utse en särskild nämnd med uppgift att pröva överklagande av styrelsens, annan nämnds, partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om beslutet annars skulle ha överklagats enligt 2 §. Bestämmelserna i 13-17, 20, 26 och 29 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas i ärenden hos besvärsnämnden.

³ Senaste lydelse 1985:896.

⁴ Senaste lydelse 1979:409.

Reglemente för besvärsnämnd antages av fullmäktige.

Om *ej annat föreskrives* i reglementet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 13 § andra stycket, med undantag av hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket och 3 kap. 11 § första stycket, på motsvarande sätt på besvärsnämnd.

Om besvärsnämnd finns, får den som är missnöjd med beslut som avses i första stycket *anföra besvär* hos nämnden inom den tid, som *föreskrives* i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket.

Beträffande besvär över besvärsnämnds beslut tillämpas bestämmelserna i 1 § på motsvarande sätt. Till stöd för sådana besvär får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund som sägs i 1§.

Om *inte annat föreskrivs* i reglementet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 13 § andra stycket, med undantag av hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket, även på besvärsnämnden. *Ifråga om jäv gäller föreskrifterna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen.*

Om besvärsnämnd finns, får den som är missnöjd med *ett* beslut som avses i första stycket *överklaga beslutet* hos nämnden inom den tid, som *föreskrivs* i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket. *Skrivelsen med överklagandet ges in till nämnden.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 12 och 14 §§ lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utskottets förslag

5 kap.

12 §

Kyrkorådet får handlägga ärenden endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Ledamot i kyrkorådet och annan som har att handlägga ärenden hos rådet får inte delta i eller närvara vid handläggningen av ett ärende som personligen rör honom eller henne själv eller hans eller hennes make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom eller henne närstående.

I fråga om jäv gäller att ledamot i kyrkorådet och annan som har att handlägga ärenden hos rådet inte får delta i eller närvara vid handläggningen av ett ärende som personligen rör honom eller henne själv eller hans eller hennes make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom eller henne närstående.

14 §

Kyrkorådet skall kungöra på lämpligt sätt var framställningar till rådet tas emot.

Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen (1971:290) om när handling anses ha kommit in till myndighet tillämpas i ärenden hos kyrkorådet.

Delgivning med kyrkorådet sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att ta emot delgivning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.