

1993 rd _ B 13

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

UTVECKLANDE AV STADGANDENA OM JÄV

BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN

HELSINGFORS 1993

ISBN 951-47-8440-5

TRYCKERICENTRALEN AB, HELSINGFORS 1993

Översättning
Translator Jan-Christer Lindberg
Riksdagens svenska byrå

TILL RIKSDAGEN

Med hänvisning till 8 ½ 2 mom. i instruktionen för riksdagens justitieombudsman avger jag härmed högaktningsfullt till riksdagen en särskild berättelse om behoven att utveckla stadgandena om jäv för tjänstemän.

Helsingfors den 8 november 1993.

Justitieombudsman *Jacob Söderman*

Referendarieråd *Raino Marttunen*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	7
Avgivande av en särskild berättelse	7
Avgränsning av berättelsen	7
Definition av jäv	7
Läget före lagen om förvaltningsförfarande	8
2 DE GÄLLANDE JÄVSSTADGANDENA	9
Lagen om förvaltningsförfarande	9
Jämförelse mellan stadgandena i lagen om förvaltningsförfarande och i rättegångsbalken	10
Ökad betydelse för lagen om förvaltningsförfarande	11
3 VISSA AVGÖRANDE AV LAGLIGHETSÖVERVAKARNA	13
4 UTVECKLINGEN EFTER DET LAGEN OM FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE TRÄTT I KRAFT	15
Allmänt	15
Justitieministeriets promemoria	15
Grundlagsutskottets betänkande	15
Rapporten av arbetsgruppen för översyn av ministeransvarigheten	16
Internationella avtal	16
• MP-konventionen (FN)	16
• Konventionen om de mänskliga rättigheterna (Europarådet)	16
5 EFFEKTIVERAD ÖVERVAKNING AV BISYSSLOR	17
6 BEHOVEN ATT UTVECKLA JÄVSSTADGANDENA	19
Allmänt	19
Medlemskap i ett aktiebolags förvaltningsråd	19
Inverkan av förmans jäv	20
Jäv inom förvaltningen	21
Avgörande av jäv	23
7 SAMMANDRAG	24

1 INLEDNING

AVGIVANDE AV EN SÄRSKILD BERÄTTELSE

Enligt 8 § 2 mom. (1226/90) i instruktionen för riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen avge en särskild berättelse i något ärende till riksdagen, om han anser att det finns synnerliga skäl.

Statsrevisorerna konstaterade i den separata berättelse om stödet till Wärtsilä Marinindustri Ab som de avgav 22.3.1990 att med saken också var förknippade jävssynpunkter som riksdagens justitieombudsman borde utreda. Riksdagens statsutskott nämnde saken i sitt 5.6.1990 avgivna betänkande över berättelsen (StaUB nr 22/1990 rd).

När klagomål som avsåg Wärtsilä Marinindustri Ab:s verksamhet undersöktes måste också jävsfrågor som gällde särskilt ministeriets tjänstemän klarläggas. Härvid konstaterades att det förelåg behov att även allmänna klarlägga behoven att utveckla stadgandena om jäv för tjänstemän.

Jävsfrågorna aktualiseras gång på gång i samband med behandlingen av klagomål. I riksdagens justitieombudsmans berättelser har under de senaste 10 åren redogjorts för cirka 30 fall, i vilka det bland annat har varit fråga om jäv för tjänstemän. Härvid har vissa brister i jävsstadgandena kommit fram. I justitiekanslers i statsrådet berättelser har under samma tid förekommit ungefär lika många fall som gäller jäv.

Om jävsfrågorna har under de senaste tiderna förts en omfattande offentlig debatt. En orsak till att tjänstemän har arbetat i många uppgifter som äventyrat deras opartiskhet har ansetts ligga i de bristfälliga jävsstadgandena.

Jäv för tjänstemän har på begäran av riksdagens justitieombudsman retts ut av forskningsdirektören vid Rättspolitiska forskningsinstitutet, juris licentiaten Jyrki Tala. En stor del av det som anförs i denna berättelse bygger på det forskningsarbete som Tala har utfört och som särskilt gäller jäv för tjänstemän inom centralförvaltningen.

AVGRÄNSNING AV BERÄTTELSEN

I denna berättelse granskas i huvudsak jävsfrågor som gäller förvaltningstjänstemän, d.v.s. jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande. Det ovan nämnda klagomålet gällde jäv för tjänstemän inom centralförvaltningen, och på grund därav har jävsfrågorna klarlagts ur denna synvinkel.

De jävsfrågor som gäller medlemmarna av statsrådet tas inte upp till närmare granskning. Denna sak utreds som bäst inom en av justitie-

ministeriet 2.6.1992 tillsatt expertarbetsgrupp som har till uppgift att bedöma behoven av att utveckla ministeransvarighetssystemet.

En betydande del av högsta förvaltningsdomstolens rättsfall som gäller jäv avser kommunalförvaltningen. Också inom kommunalförvaltningen tillämpas nu för tiden i stor omfattning stadgandena om jäv i lagen om förvaltningsförfarande. De jävsproblem som gäller kommunalförvaltningen, den administrativa lagskipningen eller domstolarna granskas dock inte närmare i detalj i denna berättelse.

DEFINITION OM JÄV

Med jäv inom förvaltningen avses det att en tjänsteman står i ett sådant förhållande till parterna eller själva saken att detta kan äventyra hans opartiskhet och att han av denna orsak inte får börja vidta åtgärder i saken (Veli Merikoski: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, s. 95).

Syftet med jävsregleringen är att förhindra att utomståendes intressen påverkar förvaltningsverksamheten. Målet är i första hand att understryka objektivitet hos förvaltningspersonalen vid behandlingen av förvaltningsärenden och samtidigt säkerställa att förfarandet är neutralt (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, s. 231).

Stadgandena om jäv hör nära samman med den objektivitetsprincip som skall iakttas inom förvaltningen. Enligt den skall myndighetens verksamhet vara opartisk och kunna motiveras objektivt. Förvaltningsverksamheten får inte bygga på osakliga skäl som äventyr av tjänstemannens opartiskhet.

Offentlig tillförlitlighet förutsätts när det gäller tjänstemännens verksamhet. Enligt 20 § statstjänstemannalagen skall tjänstemannen fullgöra sina tjänsteåligganden på behörigt sätt och uppträda så som hans ställning som tjänsteman förutsätter. Tjänstemannaställningen har också mera generellt ansetts förutsätta att tjänstemannen avstår från sådant uppträdande som kunde försvaga medborgarnas förtroende för tjänsteverksamheten (Bruun – Mäenpää – Tuori: Uusi virkamiesoikeus, s. 131).

LÄGET FÖRE LAGEN OM FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE

Före lagen om förvaltningsförfarande (598/82), som trädde i kraft 1.1.1983, fanns det inga allmänna jävsstadganden som gällde förvaltningsförfarandet. Det enda som fanns var stadgandena om ömarjäv i rättegångsbalken från 1734 samt specialstadganden om jäv i flera olika lagar. Det hade inte heller uppkommit några noggranna förfaringssätt eller grunder som skulle ha tillämpats allmänt inom förvaltningsförfarandet när ett specialstadgande saknades.

Det ansågs tidigare inte heller vara nödvändig att noga tillämpa jävsgrunderna i rättegångsbalken inom förvaltningen. Tillämpningen ansågs minska snabbheten och smidigheten inom förvaltningen, utan att de dock skulle ha åstadkommit motsvarande ökning av rättsskyddet. Man ansåg att uppfyllande av effektivitetskravet inom förvaltningen hade stor betydelse, medan rättsskyddsprincipen var rådande inom lagskipningen. Tjänstemannens ställning betraktades av tradition som så självständig och oberoende att jäv inte ansågs vålla några speciella problem.

Ur objektivitetsprincipen och de tjänstemannarättsliga stadgandena hade dock härletts en slags regel om avhållande, enligt vilken en förvaltningstjänsteman var berättigad och skyldig att avhålla sig från att handlägga ett förvaltningsärende, om han stod i något i domarjävsstadgandet avsett förhållande till själva saken eller parterna, och hans objektivitet kunde tänkas bli rubbad av denna orsak. (Veli Merikoski: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, s. 106-107).

När jäv prövades ansågs redan då ha betydelse om saken var så viktig att utomstående kunde betvivla tjänstemannens opartiskhet och objektivitet.

2 DE GÄLLANDE JÄVSSTADGANDENA

LAGEN OM FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE

I regeringens proposition med förslag till lag om förvaltningsförfarande (RP 88/1981 rd) ställdes för jävsstadgandena tre mål av vilka det viktigaste konstaterade vara att trygga förvaltningsförfarandets opartiskhet. De andra målen var att avvärja en alltför extensiv tillämpning av jävsstadgandena samt att öka allmänhetens förtroende för tjänstemännens opartiskhet.

Om jäv stadgas i 10 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande, och där uppräknas sex olika jävsgrunder.

Enligt *punkt 1* är en tjänsteman jävig, om han eller en nära släkting till honom är part (partsjäv). Enligt lagen om förvaltningsförfarande är en part en person vars fördel, rätt och skyldighet det är frågan om.

Enligt *punkt 2* är en tjänsteman jävig, om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller en nära släkting till honom (intressejäv). Om en tjänsteman eller en nära släkting till honom till exempel innehar en betydande mängd aktier i ett aktiebolag, är han jävig att behandla ett förvaltningsärende som gäller bolaget.

Enligt *punkt 3* är en tjänsteman jävig, om han eller en nära släkting till honom är biträde eller ombud för en part eller intressent i ärendet (ombudsjäv). Till exempel ombudsuppdrag för en länsman i ett ären-

de som gällde trafikillstånd har ansetts utgöra jävsgrund (JO:s berättelse för 1977, s. 33).

Enligt punkt 4 är en tjänsteman jävig om han står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller intressent i ärendet (anställningsjäv). En kommuns byggnadsinspektör ansågs vara jävig att fungera som övervakare på byggherrens sida i ett byggnadsobjekt som han på tjänstens vägnar hade övervakat som byggnadsinspektör (JO:s berättelse för 1985, s. 175).

Jäv uppstår dock inte om valet av företrädare till ett visst organ baserar sig på ett uttryckligt stadgande.

Till exempel en del av medlemmarna i ämbetsverkens tjänstemannanämnder förordnas enligt 77 § 2 mom. statstjänstemannalagen på förslag av de mest representativa tjänstemannaföreningarna.

Enligt punkt 5 är en tjänsteman jävig om han är medlem av styrelsen eller därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller intar motsvarande ställning i ett samfund, en stiftelse eller en offentligrättslig anstalt som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan medföra synnerlig nytta eller skada (samfundsjäv).

I regeringens proposition ansågs det att jäv uppstår när en tjänsteman deltar i ledningen av en juridisk person genom att direkt påverka fattandet av besluten i den. Enbart medlemskap i en förening eller innehav av aktier i ett bolag medför ännu inte samfundsjäv.

Till exempel en kommundirektör som har varit verkställande direktör i ett aktiebolag och styrelseordförande och som vid fullmäktiges möte har yttrat sig i saken när det gället bolagets låneärende, har ansetts vara jävig (HFD 1986 II 34).

Enligt punkt 6 är en tjänsteman jävig om tilltron till hans opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras (jäv som bygger på generalklausul).

På basis av generalklausulen kan en tjänsteman enligt regeringens proposition vara jävig till exempel när han tidigare har behandlat samma ärende vid en lägre myndighet. Också medlemskap i förvaltningsrådet i ett aktiebolag kan enligt regeringens proposition utgöra en jävsgrund, om man inom samfundet kunde börja ifrågasätta tjänstemannens opartiskhet.

Enligt lagens 11 § 1 mom. får en tjänsteman inte såsom jävig handlägga ett ärende eller vara närvarande vid handläggningen, utom då jävet på grund av ärendets natur inte kan inverka på avgörandet eller då handläggningen inte kan uppskjutas.

Lagen om förvaltningsförfarande är sekundär. Den tillämpas endast när det inte finns specialstadganden i någon annan lag. Lagen om förvaltningsförfarande tillämpas på förvaltningsförfarande, men inte till exempel på förvaltningslagskipning, frundersökning i brottmål eller utmätning.

Med förvaltningsförfarande avses behandling av ett förvaltningsärende inom en myndighet. Till behandlingen av förvaltningsärendet räknas avgörande av ett anhängigt ärende samt de åtgärder som vidtas inom myndigheten och som direkt betjänar fattandet av avgörande. Behandlingen av ett förvaltningsärende vid en myndighet utmynnar till exempel i ett förslag, utlåtande eller beslut i saken (RP nr 88/1981 rd).

JÄMFÖRELSE MELLAN STADGANDENA I LAGEN OM FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE OCH I RÄTTEGÅNGSBALKEN

I fråga om domstolsbehandlingen har av tradition ställts ett accentuerat krav på oberoende och opartiskhet. Trots detta finns det, sedan lagen om förvaltningsförfarande stiftades, mera detaljerade och täckande stadganden om jäv inom förvaltningsförfarande än om domarjäv.

I 13 kap. 1 § rättegångsbalken nämns inte alls anställnings- och samsfundsjäv. Där finns inte heller någon generalklausul enligt lagen om förvaltningsförfarande. I de svenska, norska och danska lagarna finns en sådan generalklausul om domarjäv. Till exempel jävsstadgandena i den svenska rättegångsbalken från 1988 innehåller dessutom åtta andra individualiserade jävsgrunder.

Å andra sidan har kretsen av jäviga släktingar i rättegångsbalken definierats mera omfattande än i lagen om förvaltningsförfarande. Uppenbar ovänskap och tidigare behandling av målet nämns i rättegångsbalken som uttryckliga jävsgrunder. De sistnämnda jävsgrunderna har i lagen om förvaltningsförfarande ersatts med generalklausulen.

I flera lagar som stiftades innan lagen om förvaltningsförfarande trädde i kraft hänvisades beträffande jäv till stadgandena om domarjäv i 13 kap. 1 § rättegångsbalken. Till exempel enligt 56 § lagen om skifte gäller beträffande jäv för förrättningsingenjör och god man vad som stadgas om domarjäv. I den nyare lagstiftningen hänvisas i regel till lagen om förvaltningsförfarande.

Likaså hänvisas i beskattningslagen ännu vid den tid då lagen om förvaltningsförfarande stiftades beträffande jäv för medlemmarna i skatte- och prövningsnämnderna till rättegångsbalken. Justitieombudsmannen föreslog 2.9.1985 för statsrådet att stadgandena om jäv för skatte- och prövningsnämnden skall revideras enligt de jävsgrunder som framgår av 10 § lagen om förvaltningsförfarande. Stadgan-

dena i 13 § beskattningslagen ändrades i enlighet därmed 1987 så att jävsgrunderna nu stämmer överens med lagen om förvaltningsförfarande och inte med rättegångsbalken.

Till exempel i lagen om skiljeförfarande (967/92), som trädde i kraft 1.12.1992, nöjde man sig inte längre endast med en hänvisning till rättegångsbalken, utan i lagen intogs en generalklausul som gäller jäv för skiljeman. Enligt lagens 10 § skall en skiljeman förklaras jävig, om han hade varit jävig att behandla saken som domare, samt även på grund av någon annan sådan omständighet som är ägnad att ge befogad anledning att betvivla skiljemannens opartiskhet eller oavhängighet.

Det är anmärkningsvärt att det inte finns några uttryckliga stadganden om jäv för åklagare. Det har dock ansetts att stadgandena om domarjäv i tillämpliga delar kan iakttas beträffande åklagare. Enligt justiekanslern utgör åklagarverksamhet i fråga om åtalsprövning, uppsättande av åtal eller verksamhet i rätten inte förvaltningsförfarande. I praktiken har dock principerna i jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande ansetts kunna tas till hjälp vid avgöranden som gäller jävsproblem för åklagare (Justiekanslers i statsrådet berättelse för 1991 s. 71-72).

ÖKAD BETYDELSE FÖR LAGEN OM FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE

Även om lagen om förvaltningsförfarande är sekundär, har dess tillämpningsområde i praktiken hela tiden vuxit. Lagen håller trots sin sekundära karaktär småningom på att bli en allmän lag för förvaltningsförfarandet.

Ovan nämndes redan hänvisningen om jäv i beskattningslagen, som på framställning av justitieombudsmannen ändrades i överensstämmelse med lagen om förvaltningsförfarande.

I lagen om förvaltningsförfarande konstateras uttryckligen att förundersökning i brottmål inte utgör förvaltningsförfarande. I 16 § förundersökningslagen (449/87), som trädde i kraft 1.1.1989, stadgas om jäv för undersökningsledare och utredare. Paragrafen bygger på jävsstadgandet i lagen om förvaltningsförfarande och har på ett undantag när samma innehåll. Den enda skillnaden är att undersökningsledaren eller utredaren enligt förundersökningslagens punkt om samfundsjäv är jävig också när han hör till förvaltningsrådet i ett samfund som är part.

Inom kommunalförvaltningen tillämpades förvaltningsförfarandets jävsstadganden tidigare endast på kommunala tjänsteinnehavare. Kommunallagen ändrades från ingången av 1991 så att jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande också tillämpas på kommunala förtroendevalda, med undantag för kommunfullmäktige.

Enligt den gällande kyrkolagen tillämpas lagen om förvaltningsförfarande endast i begränsad utsträckning vid behandlingen av kyrkans och församlingarnas förvaltningsärenden. I regeringens proposition till ny kyrkolag (RP 23/1993 rd), som nu behandlas i riksdagen, föreslås det att lagen om förvaltningsförfarande i framtiden skall tillämpas på kyrkans förvaltningsärenden, och sålunda också dess jävsstadganden.

Ett exempel på en färsk, med hänsyn till jävsfrågorna mycket problematisk lagstiftning kan nämnas lagen om statens säkerhetsfond (379/92) som stiftades i april i fjol. I lagen stadgades visserligen att bland annat jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande skall iakttas i fråga om säkerhetsfondens direktionsmedlemmar. Medlemmar i direktionen blev dock enligt lagen bland annat företrädare för Finlands Bank, bankinspektionen och bankerna.

Situationen konstaterades snart efter det lagen 30.4.1992 hade trätt i kraft vara ohållbar med hänsyn till jävsstadgandena. Företrädarna för Finlands Bank och bankinspektionen hamnade i en problematisk dubbelroll när de såväl övervakade de stödtagande bankerna som beviljade stöd till dem eller förberedde stödbeslutet. Av jävs- och konkurrensskäl kunde inte heller de företrädare för bankerna som hörde till direktionen just alls delta i arbetet.

Lagen om statens säkerhetsfond har därefter räknat från 11.3.1993 ändrats så att företrädare för Finlands Bank, bankinspektionen eller bankerna inte längre hör till fondens direktion.

3 VISSA AVGÖRANDE AV LAGLIGHETSÖVERVAKARNA

Laglighetsövervakarna har under den tid lagen om förvaltningsförfarande varit i kraft handlagt tiotals fall som gällt jäv och i vilka framkommit överträdelser av jävsstadgandena och behov att utveckla dem.

1 Jäv för tjänstemän vid ett ministerium. Av justitieombudsmannens senaste avgöranden är det viktigaste det 31.7.1992 avgjorda fallet som nämndes i inledningen (s. 7) och där det bland annat var fråga om att tjänstemannaledningen vid handels- och industriministeriet deltog i ledandet av statsgaranticentralen och statsbolag.

I avgörandet ansågs att de inrättningar som lydde under ministeriet hade sina egna uppgifter och resultatmål som skiljde dem från det övervakande ministeriets verksamhet. Direktionerna hade självständigt utövat offentlig makt. Ministeriets tjänstemän hade när de arbetade i direktionen varit skyldiga att arbeta till fördel för de inrättningar som de representerade samt förbinda sig att arbeta för deras funktionella målsättningar. Ministeriets tjänstemän hade enligt beslutet de facto gjort sig oförmögna att övervaka dessa inrättnings verksamhet.

Det hade inte varit möjligt att sköta ministeriets övervakningsuppgift, om ministeriets höga tjänstemannaledning sattes i operativt ansvar för den verksamhet som ministeriet borde övervaka.

Enligt avgörandet var det inte att rekommendera att kanslichefen vid ministeriet företrädde ministeriet i direktioner och förvaltningsråd i inrättningar som lydde under det. Det var inte heller lämpligt att chefen för den enhet inom ministeriet som hade till uppgift att övervaka de inrättningar som lydde under ministeriet, samtidigt satt som ordförande i direktionen för en sådan inrättning.

I avgörandet kritiserades också det faktum att tjänstemän vid handels- och industriministeriet allmänt hade haft som vana att delta som medlemmar i flera olika statsbolags förvaltningsorgan. Statsbolagens och andra offentliga sammanslutningars självständighet hade ökat och deras resultatansvar var klarare än tidigare. Också statsbolagens förvaltningsråd bar ett betydande ansvar för bolagens verksamhet.

Det var inte lämpligt att ministeriets tjänstemannaledning hörde till styrelsemedlemmar eller förvaltningsråden för statsbolagen. En sådan praxis försämrade såväl förvaltningens effektivitet som försvagade allmänhetens tilltro till opartiskheten inom förvaltningen. Det föreföll inte trovärdigt att de tjänstemän som lydde under kanslichefen och avdelningschefen kunde behålla den objektivitet som skötseln av tjänsten krävde i situationer då de i övervakningssyfte borde ingripa i sådana bolags ärenden som leddes av deras förmän.

Enligt beslutet borde en tjänsteman vara särskild försiktig i sådana situationer då han har motiverad anledning att misstänka att allmänhetens förtroende för hans opartiskhet vid tjänsteförrättningen kunde äventyras. Skyldigheten att iaktta försiktighet undanröjs inte av tjänstemannens personliga tillit till sin egen opartiskhet, även om den kunde vara motiverad. Tjänstemannens skyldighet är att också beakta hur hans tjänsteutövning såg ut utifrån betraktat.

2. Jäv för arkitekt. Justitieombudsmannen har i ett 31.12.1985 fattat beslut ansett att privat planeringsverksamhet som en stadsarkitekt utövade vid sidan av sin tjänst kunde leda till en situation som avses i 10 § 1 mom. 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande. En privat, till uppnående av ekonomiskt resultat syftande affärsverksamhet på det område som tjänsteåliggandena var inriktade på, var ägnad att rubba tilltron till opartisk tjänsteutövning.

3 Jäv för justitierådman. I ett beslut som justitieombudsmannen fattade 5.9.1988 ägnades också uppmärksamhet åt att allmänhetens förtroende för en tjänsteman äventyrades. Enligt avgörandet hade justitierådsmannen deltagit i behandlingen av ett ärende som gällde hans systers styvsons tjänsteförordnande. Justitieombudsmannen ansåg att understrykande av tilliten till tjänstemannens opartiskhet förpliktade honom att vara särskild försiktig i en sådan tjänsteutövningssitua-

tion där han på basis av sin egen tjänstemannaerfarenhet hade anledning att misstänka att förtroendet äventyrades.

4 Jäv för läkare. Justitiekanslern har i ett 8.8.1985 fattat avgörande ansett att läkare som deltog i behandlingen av läkemedelsanskaffningar till central- och kretssjukhus var jäviga, när de samtidigt hade sakkunnig- och andra uppgifter som hörde samman med läkemedelsfabrikens verksamhet. Jävet gällde enligt beslutet såväl behandlingen av den läkemedelsfabriks anbud till vilken läkarna hade sakkunnigförhållande, som behandlingen av konkurrerande läkemedelsfabriks anbud. I avgörandet ansågs det också att bisysslotillstånd i allmänhet inte borde beviljas för en bisyssla som gör att tjänstemannen fortgående är jävig i sin tjänst.

5 Jäv för avdelningschef vid ministerium. Justitiekanslern har 30.12.1992 givit ett utlåtande på en förfrågan från social- och hälsovårdsministeriet om jäv för avdelningschefen vid ministeriets försäkringsavdelning. Ministeriet hade bett om utlåtande om avdelningschefen borde anses vara jävig för uppgiften som styrelseordförande i Sjömanspensionskassan och Pensionsskyddscentralen.

Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande att avdelningschefen blev jävig att vid ministeriet sköta ärenden som gällde Sjömanspensionskassan och Pensionsskyddscentralen. Vid konfliktsituationer som gäller jäv borde man enligt justitiekanslern ge den omständigheten företräde att verksamheten på ministeriets avdelning skall bli så väl skött som möjligt. Enligt justitiekanslern var det i allmänhet inte att anse såsom lämpligt att verkställigheten och övervakningen av ärendena låg i samma händer.

6 Jäv för statsdirektör. I ett avgörande som justitieombudsmannen fattade 18.12.1992 ansågs det att en statsdirektör på grund av sin ställning borde förhålla sig med den försiktighet som generalklausulen i lagen om förvaltningsförfarande förutsätter till utomstående uppgifter som kunde bedömas försvaga medborgarnas förtroende för opartiskhet i tjänsteutövningen. Till dessa uppgifter hörde medlemskap i en banks förvaltningsråd och speciellt ordförandeskap i förvaltningsrådet.

7 Jävsstadgandena i utsökningslagen. Justitieombudsmannen bragte genom ett 28.7.1992 daterat brev till justitieministeriet för kännedom sin uppfattning om behovet att ändra jävsstadgandena i utsökningslagen. Stadgandena borde enligt justitieombudsmannen utvecklas i överensstämmelse med jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande.

4 UTVECKLINGEN EFTER DET LAGEN OM FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE TRÄTT I KRAFT

ALLMÄNT

Det har redan förflutit över 10 år sedan lagen om förvaltningsförfarande trädde i kraft, och inga ändringar alls har under denna tid gjorts i jävsstadgandena i lagen. I samhället och inom förvaltningen har dock inträffat avsevärda förändringar under denna tid. Medborgarnas förväntningar när det gäller kvaliteten på tjänsteverksamheten har hela tiden vuxit.

Båda de högsta laglighetsövervakarna har konstaterat att jävspraxis blivit strängare (JO:s berättelse för 1985, s. 172 och justitiekanslerns promemoria 9.5.1990, s. 3).

JUSTITIEMINISTERIETS PROMEMORIA

I en promemoria från justitieministeriet som är daterad 15.11.1989 och som gäller jäv för tjänstemännen vid ministerierna behandlas utförligt jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande. Promemorian har utarbetats som en följd av justitiekanslerns framställning 8.9.1989 till statsrådet.

I promemorian konstateras att vid beredningen av jävsstadganden i lagen ägnades uppmärksamhet närmast åt att en tjänsteman vid sidan av sin tjänst också kunde arbeta i organ inom en annan juridisk person.

Enligt promemorian ägnades däremot i lagen om förvaltningsförfarande mindre uppmärksamhet åt att en tjänsteman var med i organen inom ett annat ämbetsverk eller en annan inrättning som hör till staten. Detta förklarades enligt promemorian med att förvaltningsorganisationer först under de allra senaste åren har utvecklats så att ämbetsverkens och inrättningarnas ledningsorganisationer i större utsträckning kunde vara sammansatta också av andra personer än ämbetsverkets eller inrättningens egna tjänstemän. Situationen var enligt promemorian delvis ny jämfört med hurudan förvaltningsorganisation var då lagen om förvaltningsförfarande stiftades.

Vid planeringen av en ny ledningsorganisation hade man enligt promemorian ägnat mycket liten uppmärksamhet åt hur medverkan av en och samma person på olika nivåer inom förvaltningen annars kunde påverka besluts- och tillsynssystemet i ministeriet. En metod att sörja för att jävssituationer undviks kunde enligt promemorian i sådana situationer vara den att tjänstemän som hör till ministeriets allmänna ledning inte sitter med i organen i statsbolag eller affärsverk.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt 5.6.1990 avgivna betänkande nr 5/1989 rd tagit upp frågor som gäller jäv för en statsrådsmedlem. Utskottet har ansett det vara motiverat att praxis utvecklas så att per-

soner som utnämns till medlemmar av statsrådet skall avstå från tidigare medlemskap i förvaltningen för statsbolag och privata bolag och på motsvarande sätt avhålla sig från att ta emot sådana under sitt ministerskap. Enligt betänkandet hade praxis inom statsrådet tidigare varit att en medlem i ett förvaltningsråd inte var jävig. Under den nuvarande regeringens tid har medlemskap i ett förvaltningsråd däremot ansetts medföra jäv, även om strävan enligt betänkandet var att återgå till tidigare praxis.

RAPPORTEN AV ARBETSGRUPPEN FÖR ÖVERSYN AV MINISTERANSVARIGHETEN

Arbetsgruppen för översyn av ministeransvarigheten har i sin 31.12.1992 givna mellanrapport konstaterat att man inom statsrådets praxis den senaste tiden klarare än tidigare omfattat den linjen att ministrarna inte skall sitta med i statsbolagens förvaltningsorgan.

Arbetsgruppen har i sin mellanrapport föreslagit övergång till en praxis enligt vilken statsrådsmedlemmarna när det blir ministrar borde vara skyldiga att meddela sådana utomstående bindningar som kan ha betydelse när man bedömer om deras verksamhet är behörig.

INTERNATIONELLA AVTAL

MP-konventionen (FN)

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) trädde i Finland i kraft redan 1976. Konventionens artikel 14 garanterar för alla rätt till rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol. Även om konventionen inlemmades som en del av Finlands rättsordning, hade den åtminstone inte före slutet av 1980-talet haft någon märkbare inverkan på domstols- eller förvaltningsverksamheten.

Konventionen om de mänskliga rättigheterna (Europarådet)

Den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna trädde 10.5.1990 i kraft i Finland. Grundlagsutskottet underströk i sitt utlåtande i anslutning till införandet av konventionen speciellt att domstolarna och myndigheterna i sina avgöranden borde beakta bestämmelserna om de mänskliga rättigheterna (GrUU 2/1990 rd).

I artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna nämns också envars rätt till en oavhängig och opartisk domstolsbehandling. När artikeln har tillämpats har det understrukits att en utomstående bedömares uppfattning om opartiskhet inom handläggningen bör ägnas central uppmärksamhet.

Inom praxis vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har den principen understrukits att det inte räcker till att domsto-

lens verksamhet är rättvis. Dessutom förutsätts att denna rättvisa också bör kunna ses utifrån.

Justitieombudsmannen har i ett 13.9.1990 fattat avgörande behandlat ett fall där en föredragande vid högsta domstolen fungerade som justitierådman i bisyssla vid en rådstuvurätt. Enligt justitieombudsmannen kunde lagligheten i arrangemanget ifrågasättas i synnerhet efter det att den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna hade blivit bindande för Finland.

Likaså understryks i det ovan relaterade avgörandet som gällde jäv för tjänstemän vid ministeriet att det hörde till tjänstemannens skyldigheter att ge akt på hur hans tjänsteutövning såg ut utifrån betraktat.

Även om artiklarna om domstolarnas opartiskhet i konventionen om de mänskliga rättigheterna och MP-konventionen inte uttryckligen gäller förvaltningsförfarandet, har tolkningarna av dem inverkan också på bedömningen av jäv inom förvaltningsförfarandet. Stadgandena om domarjäv har hos oss av tradition också mera allmänt påverkat jävstolkningarna.

5 EFFEKTIVERAD ÖVERVAKNING AV BISYSSLOR

I statstjänstemannalagens 24 § finns stadganden om begränsningar av bisysslor för tjänstemän. När det övervägs om tillstånd till bisyssla skall beviljas bör det enligt lagrummet tas i betraktande att tjänstemannen inte på grund av bisysslan får bli jävig i tjänsten, att bisysslan inte får äventyra förtroendet för tjänstemännens opartiskhet i tjänsteutövningen och att den inte heller annars får inverka menligt på skötseln av tjänsten.

För innehav av bisyssla skall tillstånd sökas hos den behöriga myndigheten, om skötseln av bisysslan kräver att arbetstid används. Om övriga bisysslor skall anmälan göras till myndigheten.

De bisysslor som begränsningarna gäller är tjänst eller avlönat arbete eller uppgift som tjänstemannen har rätt att avsäga sig. Bisysslobegränsningarna gäller dock inte uppgifter som man inte kan vägra ta emot, till exempel förtroendeuppdrag. Också alldeles tillfälliga uppgifter kan inte betraktas som bisysslor. Om däremot lön eller arvode betalas för medverkan i ett ekonomiskt samfunds organ, har det i allmänhet ansetts vara fråga om bisyssla som avses i statstjänstemannalagen (Bruun – Mäenpää – Tuori: Uusi virkamiesoikeus, s. 138).

Syftet med bisysslobegränsningarna är att förhindra att jävssituationer uppstår. Utgående från de erfarenheter som vunnits inom laglighetsövervakningen är tillsynen över tjänstemännens bisysslor inte för närvarande tillräcklig. Många jävssituationer kunde undvikas, om man vid behandlingen av ärenden som gäller bisysslotillstånd och –

anmälningar tillräckligt skulle beakta hur bisysslan inverkar på skötseln av huvudtjänsten. Om bisysslan är ägnad att gång på gång medföra jävssituationer vid skötseln av huvudtjänsten, borde tjänstemannen förbjudas att inneha bisysslan.

Inverkan av en bisyssla på skötseln av huvudtjänsten borde alltid utredas tillräckligt grundligt innan en tjänsteman utnämns. Också i situationer där en tjänstemans tjänstebenenämning eller uppgiftsområde ändras, borde det prövas på nytt om bisysslor är tillåtna.

De gällande stadgandena om bisysslor i statstjänstemannalagen ger i princip arbetsgivaren möjlighet att bättre än nu förebygga jävssituationer.

Det verkar dock vara uppenbart att övervakningen av bisysslorna ofta är ju svagare desto högre man går inom tjänstehierarkin. I offentligheten har också under den senaste tiden tagits upp fall där höga tjänstemän har konstaterats inneha en betydande mängd bisysslor. Trots detta har anmälningar om bisysslor inte härvid alltid gjorts enligt stadgandena.

Den högsta tjänstemannaledningen kan till exempel inom ett ministerium ha en så inflytelserik och oberoende ställning att deras bisysslor inte i praktiken övervakas av någon. I några fall har hos den högsta tjänstemannaledningen samlats oskäligt många uppgifter som bör anses vara bisysslor. Det är just i fråga om de högsta tjänstemännen som konfliktsituationer mellan huvudtjänsten och bisysslan är ägnade att mest rubba förtroendet för opartiskhet och jämlikhet inom myndighetsverksamheten.

Inom vissa förvaltningsområden finns det dessutom närmare stadganden om bisysslobegränsningar. Till exempel en tjänsteman inom skatteförvaltningen får enligt 6 § lagen om skatteförvaltningen inte höra till styrelsen eller förvaltningen i ett bolag som är skattskyldigt till staten eller dess förvaltning eller vara revisor i det, om inte skattestyrelsen har gett tillstånd till saken.

Av disciplinära beslut kommit till justitieombudsmannen för kännedom och som gällt tjänstemän har det framgått att i synnerhet polismän blivit föremål för straff för handhavande av förbjudna bisysslor. För polisernas bisysslor har på grund av tjänsteuppgifternas karaktär ställts strängare begränsningar än i genomsnitt.

Justitieombudsmannen har upprepare gånger nödgats ingripa i bristfällig övervakning av bisysslor:

En kanslichef vid länsstyrelse tilldelades 5.1.1990 allvarlig anmärkning, då han inte utan dröjsmål och effektivt tagit itu med lagstridiga bisysslor som underlydande tjänstemän innehade.

I ett brev som 15.5.1990 sänts till Post- och televerket uppmärksammades den bristfälliga övervakningen av tjänstemännens bisysslor.

Till inrikesministeriets polisavdelnings kännedom bragtes 31.7.1990 uppfattningen att det inte var lämplig för en polisman att arbeta som domstols- eller kriminalreporter för en tidning och att en företrädare för den lokala polisen inte borde utnämnas till permanent lokalkorrespondent för en tidning.

I ett brev som 21.12.1990 sändes till justitieministeriet föreslogs att ministeriet skall ge klara direktiv om utskökningsbiträdenas bisysslor och det därtill hörande tillståndsförfarandet.

Det har ansetts vara behövt att inhämta tilläggsutredning om tillräcklig övervakning av bisysslor. I ett brev som 14.9.1993 sändes till finansministeriet inbegärdes utredning om ministeriets högsta tjänstemäns bisysslor och om övervakningen av dem var tillräcklig eller inte. Utredningen har begärts senast till 29.10.1993.

6 BEHOVEN ATT UTVECKLA JÄVSSTADGANDENA

ALLMÄNT

Ännu vid den tid då lagen om förvaltningsförfarande stiftades ansågs det vara ett missförhållande att tjänstemännen kunde tillämpa jävsstadgandena alltför extensivt. Man misstänkte att en tjänsteman genom att jäva sig själv kunde försöka undvika behandlingen av ett otrevligt ärende. Sådana jävssituationer ansågs onödigt bromsa upp behandlingen av förvaltningsärendena.

Försiktighet i jävsfrågorna kan inte anses vara något problem, utan snarare något som bör eftersträvas. I några enstaka fall kan det visserligen inträffa att någon jävar sig själv på obefogade grunder, men detta kan inte anses vara något betydande missförhållande med hänsyn till medborgarnas rättsskydd.

Effektiviteten inom förvaltningen ökar inte nödvändigtvis av att en jävig tjänsteman behandlar ett ärende. Härvid kan det inträffa att avgörandet upphävs efter besvär, och ärendet senare måste behandlas på nytt. Slutresultatet kan då tvärtom vara att behandlingen av ärendet blir avsevärt långsammare.

Redan tvivelsmål som gäller frågan om någon situation i ljuset av jävsstadgandena har varit tillåten eller inte, kan vara ägnade att försvaga allmänhetens förtroende för att tjänstemännens verksamhet är behörig.

Tjänstemännens förtroende till opartiskhet inom myndighetsverksamheten har blivit en allt viktigare måttstock när jävssituationerna bedöms.

MEDLEMSKAP I ETT AKTIEBOLAGS FÖRVALTNINGSRÅD

I justitieministeriets lagberedningsavdelnings förslag till lag om förvaltningsförfarande föreslogs att också medlemskap i ett aktiebolags förvaltningsråd skulle medföra jäv för en tjänsteman i ärenden som gäller bolaget. Medlemskap i förvaltningsråd togs dock inte med i lagens 5 punkt som gäller samfundsjäv. I motiveringen till regeringens proposition nämns medlemskap i förvaltningsrådet endast som ett exempel på situationer där jäv som avses i generalklausulen kunde tillämpas.

Enligt lagen om aktiebolag hör förvaltningsrådet till bolagets ledande organ. Förvaltningsråd kan endast finnas i aktiebolag vars aktiekapital uppgår till minst en miljon mark. Förvaltningsrådet är således ett typiskt ledningsorgan i storföretag. Denna omständighet är det skäl att beakta när jävsfrågan övervägs.

I regeringens proposition med förslag till lag om förvaltningsförfarande hade jäv utsträckts till verkställande direktören och styrelsen i ett aktiebolag på den grunden att de i denna ställning har möjlighet att delta i ledningen av en juridisk person genom att *direkt* påverka beslutsfattandet.

Enligt lagen om aktiebolag ankommer det på förvaltningsrådet att välja medlemmarna i styrelsen eller befria dem från sina uppgifter, om inte något annat bestäms i bolagsordningen. Beslut om styrelsens sammansättning bör anses utgöra mycket direkt inverkan av ledningen av bolaget.

Förvaltningsrådet kan enligt lagen om aktiebolag dessutom ge styrelsen anvisningar i vittbärande och principiellt viktiga ärenden. En tjänsteman som är medlem i ett förvaltningsråd främjar i sin uppgift uttryckligen bolagets intressen. Troligtvis uppfattar också medborgarna saken på detta sätt. När tjänstemannens ställning bedöms bör det också beaktas att till honom för medlemskapet i förvaltningsrådet i allmänhet betalas en ekonomisk ersättning som är betydande med hänsyn till arbetsmängden.

Jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande intogs som sådana i förundersökningslagen, med det undantaget att också medlemskap i förvaltningsråd nämns som jävsgrund. I regeringens proposition med förslag till förundersökningslag har denna enda skillnad inte på något sätt motiverats.

I värdepappersmarknadslagen (495/89) begränsas möjligheten för personer som hör till bolagets s.k. inre krets att förvärva aktier i ett börsbolag eller avtalsmarknadsbolag. Till den inre kretsen räknas enligt lagen utom verkställande direktören och styrelsemedlemmarna också medlemmarna i bolagets förvaltningsråd.

Också i statsrådet har man under de senaste tiderna omfattat en sådan praxis att ministrarna inte skall höra till förvaltningsråden i statsbolag eller andra bolag.

Det är befogat att ändra 10 § 5 punkten, som gäller samfundsjäv, i lagen om förvaltningsförfarande så att den också skall omfatta medlemskap i ett aktiebolags förvaltningsråd.

INVERKAN AV FÖRMANS JÄV

Regleringen av jäv har av tradition endast avsett en enstaka tjänsteman och hans rättsliga ställning. Jävsregleringen i lagen om förvaltningsförfarande är uttryckligen fallinriktad och utgör inte ett stadgande som i vidare omfattning gäller tjänstemannens ställning.

Tjänstemannens eget arbetssamfund ansågs inte ännu vid den tid då lagen om förvaltningsförfarande stiftades medföra någon nämnvärd fara för opartiskheten vid behandlingen av ett ärende. Tjänstemannens rättsliga ställning ansågs ännu då vara så självständig och oberoende.

I många enheter inom den offentliga förvaltningen har tjänstemannens ställning dock förändrats betydligt under de senaste åren. Tjänstemännens verksamhet har närmast sig verksamhetsmetoderna inom den privata sektorn. Arbetet utförs i stor omfattning i form av grupparbete och projekt. Härvid understryks en effektiv växelverkan och strävan efter gemensamt godtagbara avgöranden.

Ledningens rättsliga och faktiska styrmöjligheter och självständiga beslutanderätt har ökat bland annat i fråga om utnämningar av underlydande tjänstemän. Vid ledandet av ämbetsverken understryks mera än tidigare ledningens ansvar för resultaten av verksamheten. Ledningens möjligheter att påverka de underlydande tjänstemännens verksamhet har ökat.

Det kan sålunda vara svart för en tjänsteman att fatta ett avgörande till vilket en jävig förman skulle förhålla sig negativt. Allmänheten likställer ofta ett ämbetsverks ledande personer och ämbetsverkets huvuduppgifter. Om tjänstemän i ledande uppgifter har starka privata intressen i ett ärende som hör till ämbetsverkets uppgiftsområde, kan allmänheten ha svårt att tro att heller de lägre tjänstemännen förhåller sig opartiskt till saken. En jävig förman kan sålunda göra verksamheten i hela det underlydande ämbetsverket ifrågasatt.

Till exempel Norges förvaltningslag (Forvaltningloven från 1967) föreskriver att om en förman är jävig får inte heller en tjänsteman som lyder under honom avgöra ärendet. Jävigheten begränsas till en och samma myndighet och gäller sådana relationer mellan förmannen och en underlydande i vilka den underlydande tjänstemannen på ett eller annat sätt är beroende av sin förman.

I de allmänna föreskrifterna angående statsunderstöd (490/65) förbjuds en tjänsteman som bereder ärenden som avser någon sammanslutnings statsunderstöd att delta i denna sammanslutnings verksamhet. Enligt bestämmelserna gäller förbudet också tjänstemannens direkta förman.

Till stadgandena om jäv i lagen om förvaltningsförfarande bör fogas en punkt enligt vilken jäv för en tjänstemans förman medför jäv för tjänstemannen när denna omständighet kan misstänkas äventyra tjänstemannens opartiskhet.

JÄV INOM FÖRVALTNINGEN

Inom förvaltningen förekommer det då och då situationer där en tjänsteman deltar i behandlingen av ett och samma ärende i två olika organ eller i två olika egenskaper. Tjänstemannen kan t.ex. redan tidigare ha gett utlåtande om saken eller ha behandlat den i en lägre myndighet.

I samband med inspektionsverksamheten har uppmärksamats ställningen för ordförande i bisyssla inom besvärinstanserna för socialskyddet. Såsom ordförande i dessa nämnder fungerade höga tjänstemän vid social- och hälsovårdsministeriet och de beredde vid ministeriet lagstiftning som gäller samma område av socialskyddet, ledde och övervakade verksamheten på fältet, var medlemmar i delegationer på området samt föredrog utnämningsärenden som gällde nämnden i ministeriet (JO:s berättelse för 1988, s. 201).

I lagen om förvaltningsförfarande nämns inte tidigare behandling av ett ärende som jävsgrund. I propositionen om lagen nämns detta dock som exempel på en situation där generalklausulen kunde tillämpas. I stadgandet om domarjäv nämns tidigare behandling av ärendet uttryckligen som en jävsgrund.

Jävet följer härvid inte av att tjänstemannens opartiskhet i någotdera behandlingsskedet skulle påverkas av tjänstemannens enskilda intressen eller någon utomstående. Jävet följer av att tjänstemannen när han tidigare handlagt ärendet inte längre kan behandla saken fritt utan att beakta sina tidigare ställningstaganden. Den omständligheten att en och samma person behandlar ett ärende i flera olika egenskaper, är ägnat att fördunkla klarheten i ansvars- och tillsynsförhållandena.

Jävsstadgandena i kommunallagen ändrades från ingången av 1991 bland annat så att en medlem av kommunalstyrelsen numera är förhindrad att behandla ett besvär ärende, om han på grundval av sitt tjänstgöringsförhållande tidigare har deltagit i beredningen av ärendet eller föredragit det eller annars såsom förtroendevald har behandlat

det. Också i Sveriges förvaltningslag från 1986 ingår ett stadgande om att tidigare behandling av ett ärende medför jäv.

Inom den offentliga förvaltningen har under senaste åren genomförts en klarare differentiering och specialisering av de olika enheternas uppgiftsområden och verksamhetsområden. Denna utveckling har syntts såväl i statsbolagens och affärsverkens som de under ministerierna lydande ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet. När betydelsen av opartiskhet bedöms bör det beaktas att 44 § 2 mom. regeringsformen för ministerierna uppställer en uttrycklig skyldighet att övervaka förvaltningen inom ministeriets eget verksamhetsområde.

Det avgörande när man bedömer om tidigare behandling av ett ärende äventyrar opartiskheten är *om tjänstemannen har till uppgift att övervaka eller framjä helt identiska intressen och fördelar i sina två olika roller eller egenskaper*. Om fördels- och intressesynpunkterna är likartade eller olika är avgörande med hänsyn till om jäv uppstår.

Om olika instanser har självständigt, ekonomiskt och juridiskt ansvar, bör utgångspunkten anses vara att tidigare behandling av ett ärende medför jäv. När verksamheten inom en högre myndighet omfattar övervakning av ett lägre ämbetsverk eller en lägre inrättning, kan verksamhet i båda dessa enheter i allmänhet inte harmoniera med jävsstadgandena.

I justitieministeriets 15.11.1989 daterade promemoria konstateras att man i samband med stiftandet av lagen om förvaltningsförfarande inte just ägnade uppmärksamhet åt en sådan situation att en tjänsteman är med i organen för ett annat ämbetsverk eller en annan inrättning som hör till staten.

I det ovan relaterade avgörandet påtalades att tjänstemän vid handels- och industriministeriet allmänt deltog i många olika statsbolags förvaltningsorgan. Statsbolagens och även andra offentliga sammanslutningars självständighet har ökat under de senaste åren och deras resultatansvar är klarare än tidigare.

Statsbolagen har sin egen speciella intressesfär som huvudsakligen bestäms bolagsrättsligt. Till ministeriets allmänna uppgifter hör att styra, övervaka och följa statsbolagen inom förvaltningsområdet. Ministeriet och statsrådet beaktar mera vittbärande och delvis också andra synpunkter än bara ifrågavarande bolags egna intressen. Medverkan av en och samma tjänsteman i arbetet vid ett statsbolags ledande organ och senare vid behandlingen av ett ärende som gäller samma bolag vid ministeriet innebär en intressekonflikt som medför jäv.

Statens affärsverk idkar resultatansvarig verksamhet inom det verksamhetsområde som riksdagen har bestämt. De säljer produkter och tjänster på marknaden i en konkurrenssituation. Varje affärsverk har

sina egna, för det typiska intressen, som verket försöker främja i sin verksamhet. Också en tjänsteman som hör till ett ledande organ inom ett statligt affärsverk är jävig att behandla ett ärende som gäller detta bolag i ministeriet.

I vissa lagar om affärsverken stadgas att ministeriet bör ha en företrädare i verkets styrelse. Stadgandet på lagnivå har ansetts undanröja det jäv som annars föreligger. Vid valet av företrädare för ministeriet kunde man dock härvid beakta att till hans uppgifter i ministeriet inte skall höra att handlägga ärenden som gäller affärsverket (justitieministeriet, promemoria 15.11.1989). I synnerhet borde man undvika att välja företrädare som hör till ministeriets allmänna ledning.

Också andra *inrättningar som lyder under ett ministerium* har sina egna uppgifter och resultatmål som särskiljer den från det övervakande ministeriets verksamhet. Medlemmarna i inrättningarnas direktio-
ner är skyldiga att arbeta uttryckligen för de inrättningar som de företräder. Tjänstemän som är medlemmar i direktionerna kan härvid inte samtidigt trovärdigt övervaka inrättningarnas verksamhet.

Det är skäl att komplettera lagen om förvaltningsförfarande med ett stadgande enligt vilket tidigare behandling av ett ärende medför jäv för en tjänsteman i det fall att denna omständighet kan misstänka äventyra hans opartiskhet.

Medverkan av ministerietjänstemän i olika ämbetsverk och sammanslutningars verksamhetsorgan borde regleras separat. Om det hör till tjänstemannens verksamhet i den högre myndigheten att övervaka den lägre myndigheten, borde verksamheten i båda enheterna begränsas.

Den av justitieministeriet tillsatta ministeransvarighetsarbetsgruppen har fått ett extra uppdrag, enligt vilket den före 31.12.1993 speciellt i ljuset av jävsfrågorna bör utreda de synpunkter som hör samman med ministerietjänstemännens medverkan i ämbetsverks, inrättningar och bolags verksamhetsorgan.

AVGÖRANDE AV JÄV

I lagen om förvaltningsförfarande finns inte några uttryckliga stadganden om vem som avgör en fråga om jäv. Av tradition har det ansetts att tjänstemannen bör avgöra saken själv. I motsvarande lagar i flera andra länder, bland annat Sverige, Norge och Tyskland, är huvudregeln att tjänstemannens förman eller en högre myndighet avgör jävsfrågan.

Den praxis som iakttagits hos oss torde bygga på 13 kap. 1 § rättegångsbalken där det uttryckligen stadgas att domaren själv skall besluta om han är jävig. Denna regel har kritiserats i den juridiska litteraturen (Irma Lager: Lakimies 1985, s. 810). Enligt Lager har man i allmänhet noga hållit fast vid att en domare inte får döma i eget mål.

Stadgandet bör enligt Lager anses strida klart mot parternas rättsskydd. Enligt Lager har det inte i allmänhet någon annanstans överlätitts åt domarna att fatta avgörandet om sin egen jävighet.

I förslaget till lag om förvaltningsförfarande konstaterades också att en tjänstemans deltagande i ett avgörande som gäller honom själv inte i princip kan anses godtagbart. Denna omständighet har dock inte bedömts medföra faktisk olägenhet för rättsskyddet (s. 112).

Gör någon en invändning mot en tjänsteman om jäv, kan tjänstemannen själv inte anses vara opartisk att avgöra saken. Om tjänstemannen själv beslutar om sin egen jävighet äventyras alldeles uppenbart förtroendet för att avgörandet är objektivt, även om tjänstemannen själv bäst känner till sin relation till det föreliggande ärendet.

I situationer där en tjänstemans ojävighet uttryckligen ifrågasätts, borde saken alltid prövas av en högre förman.

I lagen om förvaltningsförfarande borde intas ett uttryckligt stadgande om avgörande av jäv.

7 SAMMANDRAG

Stadgandena om jäv i lagen om förvaltningsförfarande och övriga lagar syftar till att på förhand förhindra att situationer som äventyrar opartiskheten uppstår vid behandlingen av ärendena. Jävsstadgandena bör av denna orsak vara tillräckligt klara och exakta. Om stadgandena är alltför generella och tolkbara, blir man ofta tvungen att först i efterhand bedöma om ett förfarande har varit lagligt. Upprepade utredningar av oklara situationer är inte ägnade att öka förtroendet för att myndighetsverksamheten är opartisk.

På basis av de erfarenheter som vunnits i praktiken kan de frågor som gäller jäv inte lämnas beroende av enbart förvaltningspraxis. Inom vår förvaltningskultur har det inte vuxit fram några sådana etiska normer som gäller jäv och vilka som sådana skulle förhindra att situationer som äventyrar opartiskheten skulle uppstå.

Inom jävspraxis har visserligen under de senaste åren kunnat iakttas en förändring i en mera återhållsam riktning. Trots detta finns det fortfarande risk för att ett förfarande, som inte är uttryckligen förbjudet, anses vara tillåtet.

Vid utredningen av jävsfrågorna har dessutom framgått att rättegångsbalkens jävsstadganden är föråldrade och att det inte finns några stadganden om jäv för åklagare.

Det vore skäl att komplettera jävsstadgandena i *lagen om förvaltningsförfarande* åtminstone som följer:

1. Till 5 punkten, som gäller samfundsjäv, i lagens 10 § borde såsom en jävsgrund fogas medlemskap i ett aktiebolags förvaltningsråd.
2. Till lagen borde fogas ett stadgande om att jäv för en förman också medför jäv för en tjänsteman som lyder under honom när denna omständighet kan misstänkas äventyra opartiskheten i tjänstemannens verksamhet.
3. Till lagen borde fogas ett stadgande om att tidigare behandling av ett ärende kan medföra jäv för en tjänsteman när denna omständighet kan misstänkas äventyra hans opartiskhet.
4. Till lagen borde också fogas ett stadgande om vem som avgör jävsfrågan. Om ojävigheten för en tjänsteman uttryckligen ifrågasätts, borde en högre förman avgöra saken.

Andra utvecklingsbehov:

1. Ministerietjänstemännens medverkan i underlydande inrättningsorgan och samfunds ledande organ borde regleras genom stadganden eller bestämmelser som utfärdas separat.
2. Övervakningen av tjänstemännens bisysslor borde effektiveras jämfört med nuläget. De högre tjänstemännens bisysslor borde också underställas tillräcklig tillsyn. Mängden bisysslor för ledande tjänstemän borde begränsas.
3. Det är skäl att klarlägga och bedöma innehållet i de många olika jävsregler som ingår i vår lagstiftning. I de flesta fallen kunde specialstadgandena ersättas med de modernare och mera täckande jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande.
4. Rättegångsbalkens 13 kap. 1 § som gäller domarjäv borde ändras i motsvarighet till dagens krav.
5. Ett uttryckligt stadgande borde utfärdas om jäv för åklagare.

KÄLLMATERIAL

LITTERATUR

Bruun Niklas – Mäenpää Olli – Tuori Kaarlo: Uusi virkamiesoikeus. Keuruu 1988.

Hannus Arno – Hallberg Pekka: Kunnallislaki. Borgå 1991.

Helminen Klaus – Lehtola Kari – Virolainen Pertti: Uusi esitutkintalainsäädäntö. Jyväskylä 1990.

Koski Pauli – af Schulten Gerhard: Osakeyhtiölaki selityksin. I – II. Jyväskylä 1991.

Kurvinen Pekka – Sippola Sakari: Päätöksenteko hallinnossa. Helsingfors 1989.

Kulla Heikki: Intressijäävistä hallinnossa. I verkot Juhlajulkaisu Juhani Kyläkallio..., s. 89 – 99.

Kulla Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Jyväskylä 1988.

Lager Irma: Tuomarin esteellisyysperusteiden sääntelystä. Lakimies 1985, s. 796 – 814.

Lappalainen Juha: Todistajan esteellisyydestä. Helsingfors 1988.

Merikoski Veli: Hallinnon oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968.

Mäenpää Olli: Hallinto-oikeus. Juva 1991.

Nurmi Pekka : Eduskunta täsmensi esteellisyyssäännöksiä. Suomen Kunnat 20/1990, s. 32 – 33.

Pellonpää Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 1991.

Rihto Ahti – Kandolin Salme – Vuorinen Jarmo: Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 1/1979.

Rytkölä Olavi: Valtion virkamieslaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Helsingfors 1987.

Ryynänen Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Helsingfors 1988.

Scheinin Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.

Tirkkonen Tauno: Suomen rikosprosessioikeus I. Borgå 1969

Tirkkonen Tauno: Suomen siviiliprosessioikeus I. Borgå 1974.

Tuori Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Vammala 1983.

Uotila Jaakko – Laakso Seppo – Pohjalainen Teuvo – Vuorinen Jarmo: Yleishallintooikeus pääpiirteittäin. Tammerfors 1989.

Vilkkonen Eero: Näkökohtia hallintovirkamiehen esteellisyydestä. Lakimies 1965, s. 872–893.

ANNAT MATERIAL

Riksdagens justitieombudsmans berättelser för 1983 – 1992.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om förundersökning och tvångsmedel i brottmål 14/1985 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om förvaltningsförfarande och vissa till den anslutna lagar 88/1981 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till kyrkolag 23/1993 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen 254/1989 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om statens affärsverk 137/1986 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om utövande av statens delägarrätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet 300/1990 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om skiljeförfarande samt vissa lagar som har samband med den 202/1991 rd. Högsta förvaltningsdomstolens årsbok. Allmänna delen. Från 1983–1990.

Mellanrapport av arbetsgruppen för översyn av ministeransvarigheten. Justitieministeriets lagberedningsavdelning 1992.

Justitieministeriets lagberedningsavdelnings promemoria 15.11.1989 om jäv för ministeriernas tjänstemän.

Grundlagsutskottets betänkande nr 5/1990 rd. med anledning av berättelsen om regeringens åtgärder under år 1988.

Justitiekanslerns i statsrådet berättelser för 1983 – 1992.

Statsrådets redogörelse till Riksdagen 2.4.1990 om förnyelsen av den offentliga förvaltningen: Inriktning på service i förvaltningen.

Justitiekanslerns i statsrådet promemoria till riksdagens grundlagsutskott 9.5.1990: Om tillämpningen i statsrådet av jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande.

Statsrevisorernas berättelse om stödet till Wärtsilä Marinindustri Ab. Helsingfors 1990.

Finansministeriets direktiv om tillämpningen av statstjänstemannalagen.

Ledande av ämbetsverk. Kommittébetänkande 1989: 8.