

Promemoria om jäv i uppdraget som riksdagsledamot

Mikael Hidén

26.9.2013

Innehåll

Om den särskilda karaktären hos reglerna för riksdagsledamöter respektive tjänstemän	2
Vilken typ av ärenden rör ledamoten "personligen"?	5
Särskilt konstaterande om förfarandet i fråga om juridiskt ministeransvar	8
Vad omfattas av undersökning av tjänsteåtgärder enligt GL 32 §?	9
Rätt för den som är jävig att delta i debatt	10
Ett "stort" och ett "litet" exempel fall	11
En liten gränsdragning: om förvaltningsfrågor i riksdagen	15
Avslutningsvis: behövs det förändringar?	17

Promemoria om jäv i uppdraget som riksdagsledamot

Den arbetsgrupp som med vice talman Pekka Ravi som ordförande bereder etiska regler för riksdagsledamöterna har bett mig om en utredning av reglerna angående jäv för riksdagsledamöter. Tanken är att utredningen ska kunna utnyttjas av ledamöterna. Därför anför jag högaktningfullt följande.¹

Om den särskilda karaktären hos reglerna för riksdagsledamöter respektive tjänstemän

I 32 § i grundlagen som trädde i kraft 2000 finns följande bestämmelse om jäv för riksdagsledamöter:

"En riksdagsledamot är jävig att delta i beredningen och beslutsfattandet i ärenden som gäller ledamoten personligen. I plenum får riksdagsledamoten dock delta i debatten i ärendet. I ett utskott får en riksdagsledamot inte heller delta i behandling som gäller undersökning av hans eller hennes tjänsteåtgärder."

En väsentlig fråga vid bedömningen av bestämmelsens betydelse och innehåll är dess relation till andra regelverk som tillämpas på jäv i offentlig verksamhet.

Grundlagens bestämmelse om jäv för riksdagsledamöter måste av många orsaker anses vara en specialbestämmelse som exklusivt bestämmer vad som kan anses vara jäv för riksdagsledamöter. Grunden till denna specialnorms ställning i förhållande till andra normer om jäv inom den offentliga rätten ligger i att denna lagstiftning följer en lång och väsentligen oförändrad konstitutionell tradition i och med att bestämmelsen ingår i grundlagen. De centrala principerna för den nuvarande bestämmelsen — dvs. att en ledamot inte får delta i beslut som gäller honom eller henne personligen, men inom vissa gränser kan delta i debatt i ärendet — har

¹ Här förlitar jag mig i hög grad på min artikel "Esteellisyydestä kansanedustajan toimessa" i verket Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, Helsingfors 2010, s. 339–353. Artikeln är en omarbetad och kompletterad version av mitt utlåtande till kansli Kommissionen av 23.5.2010.

konstitutionellt stöd ända sedan lantdagsordningen (LO) från 1869². Ingenting i samband med att den nuvarande grundlagen stiftades tyder på att bestämmelsen på något sätt skulle anknyta till bestämmelserna om jäv för tjänstemän eller på att innehållet i och tolkningen av de bestämmelserna på något sätt borde beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna i grundlagen. Situationen torde ha varit den samma också vid stiftandet av de tidigare grundlagsbestämmelserna inom detta fält: bestämmelserna om jäv för lantdagsmän har granskats oberoende av bestämmelserna om jäv för tjänstemän.³ Att bestämmelsen stiftats på grundlagsnivå anknyter till dess speciella karaktär. På samma sätt som inom offentlig verksamhet i allmänhet tjänar normen om jäv också i detta sammanhang förtroendet för att besluten är korrekta. Samtidigt beaktar normen riksdagens centrala funktioner, som till sin karaktär avviker från den övriga offentliga verksamheten, och behovet att trygga riksdagsledamöternas frihet att sköta sin uppgift utan andra begränsningar än sådana som anses vara nödvändiga.

Det faktum att riksdagen inte har ansetts vara en myndighet och en riksdagsledamot i sitt uppdrag som ledamot inte ansetts vara en tjänsteman utgör också en grund och förutsättning för särskiljandet mellan bestämmelserna om jäv för riksdagsledamöter och bestämmelserna om jäv inom övrig offentlig verksamhet. Detta framgår tydligt av definitionen av det straffrättsliga tjänsteansvaret i 2 kap. 12 i strafflagen och riksdagens justitieombudsmans tolkning av befogenheterna med stöd av den. Det syns numera också i definitionerna i 40 kap. 11 § i strafflagen, av vilka det framgår att med person som sköter offentligt förtroendeuppdrag inte avses "riksdagsledamöter i sitt uppdrag som riksdagsledamot". Att bestäm-

² I 1869 års lantdagsordning hade 48 § följande lydelse: "I mål, som rör någon ståndsmedlem personligen, må han wäl öfwerläggningen, men ej beslutets fattande, öfwerwara." Bestämmelsen i 53 § i LO 1906 hade i sak samma innehåll, men formuleringen hade uppdaterats så att bestämmelsen gällde i mål som "rör landtdagsman personligen". Också i 62 § i RO 1928 hade formuleringen endast uppdaterats till "rör riksdagsman personligen". I 44 § 2 mom. i den riksdagsordningen infördes dessutom följande bestämmelse: "Ej må någon, vars ämbetsåtgärder förekomma till granskning i utskott eller vilken saken personligen rör, deltaga i sådant ärendes handläggning inom utskottet." Dessa bestämmelser i RO 1928 var oförändrade i kraft ända till dess den nuvarande grundlagen trädde i kraft.

³ Angående de nuvarande bestämmelserna se RP 1/1998 rd, s. 85–86 samt KOM 1997:3, s. 155–156, som låg till grund för propositionen. Grundlagsutskottet tog inte ställning till bestämmelsen i sitt utlåtande (GrUB 10/1998 rd). Jag har inte gjort någon särskild utforskning av omständigheterna kring de tidigare bestämmelserna på området. Det må dock konstateras att jag ingenstans i samband med dessa bestämmelser sett några hänvisningar till bestämmelserna om jäv för tjänstemän. (Även om det tidigare inte fanns några allmänna jävsbestämmelser för förvaltningstjänstemän, så fanns det jävsbestämmelser om dem såtillvida att bestämmelserna i rättegångsbalken om jäv för domare kunde tillämpas till exempel på landshövdingar.) Angående innehållet i 44 och 62 § i 1928 års riksdagsordning, se Hakkilas kommentar, s. 551–552 och s. 515–516, och angående innehållet i 53 § i 1906 lantdagsordning, se Ahavas kommentar, s. 152.

melserna är separata framgår också av att statstjänstemannalagen (750/1994) enligt definitionen i 1 § inte gäller riksdagsledamöter i sitt uppdrag som riksdagsledamot och att förvaltningslagen (434/2003), vars 28 § är en central bestämmelse om tjänstemannajäv, enligt 2 § för riksdagens del endast tillämpas på "riksdagens ämbetsverk".

I fråga om riksdagsledamöternas och personers som hör till statens myndighets- och förvaltningsapparat separata ställning, och i anslutning till detta också separata övervakning, kan man citera grundlagsutskottets betänkande från riksmötet 1982. Betänkandet gällde justitieombudsmannens berättelse (GrUB 54/1982 rd). I betänkandet sågs bl.a. följande:

"Enligt regeringsformens 2 § 1 mom. tillkommer statsmakten i Finland folket som företräds av dess till riksdag församlade representation. Riksdagen är sålunda det högsta statsorganet som får sin makt direkt av folket. Riksdagens verksamhet som en statsmakt är inte begränsad till beslutsprocessen vid plenum, utan dess verksamhet består av alla de i grundlagarna förutsatta förfarandena i riksdagen som är av behovet påkallade för utövning av ifrågavarande makt. I motsvarighet härtill kan de åtgärder som närmast ansluter sig till ett i riksdagsordningen reglerat förfarande och de som vidtar dem, trots att de lyder under lag, inte vara underställda den yttre övervakning som gäller tjänstemännen. En riksdagsman lyder sålunda under övervakning från någon annans än riksdagens sida endast såvida detta klart kan härledas av grundlagsstadganden. Riksdagen är inte en myndighet och en riksdagsman inte en tjänsteman. Riksdagsmännen har när grundlagarna stiftades och även därefter medvetet inte underkastats tjänsteansvar. Riksdagsmännens oberoende ställning understryks uttryckligen i riksdagsordningen 11—15 §§."

Denna ståndpunkt är inte färsk, men enligt min uppfattning finns inget skäl att anta att utskottets ståndpunkt skulle ha förändrats väsentligt. Ståndpunkten gäller inte direkt bestämmelserna om jäv, men den lägger på ett betydande sätt upp riktlinjer för att lagstiftningen om riksdagens och riksdagsledamöternas arbete inte är anknuten till bestämmelserna om förvaltningsmaskineriet och tjänstemännen.

På de grunder som anges ovan finns det anledning anse att jäv för riksdagsledamöter i sitt uppdrag som riksdagsledamot bestäms enbart på basis av normerna om jäv i grundlagen. Det här kan kanske anses vara ganska självklart. Jag anser att eftersom bestämmelsen om jäv för riksdagsledamöter och bestämmelserna om jäv för övrig offentlig verksamhet inte är knutna till varandra betyder det också att andra bestämmelser om jäv inte kan tjäna som föreskrifter i fråga om tolkningen av grundlagens bestämmelser uttryckligen när det gäller bestämmelsen om jäv för riksdagsledamöter.

Bestämmelsernas syfte och den omgivning där de tillämpas är alltför olika för detta.

Vilken typ av ärenden rör ledamoten "personligen"?

Ett centralt kriterium i grundlagens 32 § som förutsätter tolkning är om ett ärende gäller ledamoten personligen. Om ett ärende anses gälla ledamoten personligen får han eller hon delta i debatten i ärendet i plenum, men får däremot inte delta i beredningen och beslutsfattandet i ärendet. I motiveringen till det lagförslag som ledde till att grundlagen stiftades konstateras följande om detta kriterium (RP 1/1998 rd):

"Som ärenden som berör en ledamot personligen skall t.ex. anses upphörande av ledamotens uppdrag (28 §), väckande av åtal mot eller häktning av ledamoten (30 §), att ledamoten gjort sig skyldig till brott mot ordningen i riksdagen (31 §) samt ministeransvarighetsärenden som gäller ledamoten (114 §).

Som ett personligt ärende skall dock inte ens för ministrarnas vidkommande anses ärenden där kritik framförs mot den politik som statsrådet eller en enskild minister för. Bestämmelsen hindrar sålunda inte ministrar, som samtidigt är riksdagsledamöter, från att delta i en förtroendeomröstning i plenum om statsrådet eller en enskild minister."

I sitt betänkande om propositionen behandlade grundlagsutskottet inte den här bestämmelsen (GrUB 10/1998 rd).

Hur innehållet i kriteriet "personligen" har tolkats tidigare, innan den nuvarande grundlagen trädde i kraft, belyses av hur man ställt sig till möjligheten för ministrar som samtidigt är riksdagsledamöter att delta i en förtroendeomröstning om statsrådet. Kravet att medlemmarna i regeringen (senatens ekonomiavdelning) skulle åtnjuta riksdagens förtroende infördes i konstitutionen då 32 § i LO 1906 ändrades den 31 december 1917. Frågan om tolkningen av jävsbestämmelserna i 53 § i LO 1906 i samband med förtroendeomröstning väckte inledningsvis debatt i riksdagen, och det framfördes även i litteraturen tvivel om att en minister som samtidigt är ledamot skulle kunna delta i en förtroendeomröstning om statsrådet. Ännu 1939 framförde Esko Hakkila i sin kända kommentar med eftertryck att det inte kan anses överensstämmande med god parlamentarisk sed eller de rättsprinciper som allmänt gäller ansvarsskyldighet att medlemmarna av regeringen själva röstar fram förtroende för sig själva. Han var emellertid tvungen att direkt fortsätta: Detta har dock inte iakttagits i praktiken utan

det har varit vanligt att ministrarna har deltagit i omröstningar rörande förtroendevotum.⁴ Enligt riksdagens långvarige generalsekreterare Olavi Salervo (1977) har den ståndpunkten att medlemmarna av regeringen har rätt att delta i förtroendevotum i praktiken följts, "dock sålunda tillämpad att medlemmar av regeringen ibland har betraktat det som sin skyldighet att avhålla sig från att rösta, i synnerhet när det har varit fråga om misstroendevotum för en enskild minister"⁵. Den här ståndpunkten, som antagits i fråga om förtroendeomröstningar och också ingår i propositionen, tyder för sin del på att kriteriet "gäller...personligen" uttryckligen gäller en riksdagsledamots juridiska eller ekonomiska ställning, men däremot inte t.ex. ledamotens politiska ställning eller till naturen politiska förmåner. Den citerade exempelförteckningen i propositionsmotiven om frågor som gäller en ledamot personligen motsvarar också tydligt den här utgångspunkten.

I anknytning till det ovanstående är det principiellt viktigt att om en ledamot i något ärende använder befogenheter som enligt konstitutionen hör till en ledamot kan det inte direkt betyda att ärendet gäller ledamoten personligen på det sätt som avses i 32 § i grundlagen. Exempelvis att lägga fram ett initiativ eller en interpellation eller att underteckna en anmärkning om ministeransvarighet gör inte att ärendet på något sätt blir ledamotens " eget". Det är enbart fråga om att använda grundlagsenliga befogenheter som inte på något sätt kan – eftersom ingenting annat har föreskrivits – begränsa användningen av ledamotens övriga befogenheter som stöder sig på grundlagen.⁶

Det som här framförts innebär att de ärenden som behandlas i utskotten och i plenum endast sällan är av sådan art att frågan om jäv som avses i grundlagen kan aktualiseras. De ärenden som behandlas i utskotten och i plenum är i allmänhet sådana som kan karaktäriseras som ärenden som hör till riksdagens uppgifter som statsorgan. Som beskrivning är riksdagens uppgifter i dess egenskap av statsorgan inte riktigt tillräckligt nogt avgränsad, men den har använts i det förslag som ledde till lagen om riksdagens tjänstemän (TKF 1/2003 rd) och i grundlagsutskottets utlåtande

⁴ Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait, Porvoo 1938, s. 552.

⁵ Salervo, Olavi: Eduskunnan järjestyksen- ja työmuodot 1907–1963, i verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia, X:1, s. 148–150. I Salervos undersökning hänvisas också till verkliga fall.

⁶ Skribenten är medveten om att man i samband med behandlingen under riksmötet 2005 av en anmärkning om lagenligheten i justitiekansler Paavo Nikulas ämbetsåtgärder (Ö 2/2004 RD, GrUB 9/2005 RD) också tog upp frågan om huruvida utskottsmedlemmen Hoskonen, som var anmärkningens förste undertecknare, kunde delta i utskottsbehandlingen. Efter att utskottet inhämtat utredning om jävsfrågan (15.2.2005: Tiitinen, Hidén) ansågs saken inte kräva vidare uppmärksamhet.

om förslaget (GrUU 12/2003 rd) och den lämpar sig väl för att markera riksdagens centrala funktioners speciella natur.

Dessa uppgifter som statsorgan är i allmänhet sådana att de antingen inte alls berör enskilda personers ekonomiska eller juridiska ställning eller att de påverkar personens ställning enbart som medlem av en målgrupp. Men när det gäller att stifta lagar, fatta beslut om statsbudgeten, internationella relationer eller frågor som gäller genomförande av det parlamentariska systemet kan frågan om jäv för en ledamot de facto inte i allmänhet aktualiseras och det är helt omöjligt att t.ex. en lagändring som påverkar skogsägares ekonomiska eller juridiska ställning skulle kunna leda till jäv för en ledamot som äger skog. Tillämpningsområdet för bestämmelsen om jäv blir således snävt, vilket står helt i samklang med att en riksdagsledamots handlingsfrihet att sköta sina uppgifter i riksdagen som statligt organ inte bör begränsas utan klara grunder som baserar sig på grundlagen.

Följaktligen kan ett ärende som behandlas i utskott och/eller i plenum anses gälla en riksdagsledamot personligen på det sätt som avses i 32 § i grundlagen särskilt i de fall som anförs i citatet från motiveringen i RP 1/1998 rd. Dessa beslut är beslut om befriande från uppdraget som riksdagsledamot, skiljande från uppdraget som riksdagsledamot och förklaring att uppdraget som riksdagsledamot har upphört (GL 28 §), samtycke till att en riksdagsledamot åtalas, berövas sin frihet, anhålls eller häktas (GL 30 §), att tilldela varning eller utestänga en riksdagsledamot från riksdagens sammanträden (GL 31 §) samt de beslut som anges i 114 och 115 § i grundlagen och som gäller väckande av åtal mot en riksdagsledamot som är eller har varit minister.⁷ Till dessa beslut kan nu hänföras det beslut av riksdagen som avses i 2 § 3 mom. i lagen om riksdagsmannaarvode (216/2007), enligt vilket riksdagen kan besluta att en ledamot för en

⁷ Att koppla jävsfrågan till de situationer som nämns i texten motsvarar den linje som framförts också i tidigare ställningstaganden. Ivar Ahava refererar i verket *Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys* (Porvoo 1914, s. 152) till olika situationer där jävsbestämmelsen kan tillämpas och nämner väckande av åtal och frihetsberövande enligt 11 § och möjligheten att pröva ledamotens behörighet enligt 22 § i LO 1906. Vidare konstaterar han att talmannen inte kan leda ordet när man i enlighet med 43 § i LO beslutar om ersättning för de utgifter han har haft. Utöver LO 11 och 22 § nämner Rafael Erich i verket *Suomen valtio-oikeus I* (Helsinki 1924, s. 319) bland de bestämmelser som rör frågor som avses i jävsbestämmelsen även LO 8 § (befrielse från uppdraget som lantdagsman), LO 15 § (åtdömande till förlust av lantdagsmannaarvode), LO 45 § (här avses möjligen bestämmelsen om rätt att till utskottsbetänkande föga skiljaktig mening) och LO 48 § (sanktioner vid missbruk av rätten att fritt tala och yttra sig). Hakkila: *ibid.*, s. 551, nämner som exempel på frågor som rör riksdagsmannen personligen de fall som förutsatts i 1928 års RO 10 § (befrielse från uppdraget som riksdagsman), 13 § (åtal för åsikter yttrade i riksdagen), 17 § (förlust av riksdagsmannaarvode), 24 § (prövning av riksdagsmans behörighet), 51 § (möjlighet att döma en ledamot som försummat utskottsarbetet), 57 § (om riksdagsmannens rätt att tala i plenum) och 58 § (sanktioner vid missbruk av rätten att fritt tala och yttra sig). Salervos (*ibid.*, s. 147–148) presentation motsvarar i stora drag Hakkilas lista.

bestämd tid förlorar sitt riksdagsmannaarvode på grund av underlåtenhet att delta i riskdagens arbete. Man kan också tänka sig vissa andra, i praktiken mycket osannolika, situationer i vilka tillämpningen av bestämmelsen om jäv kan aktualiseras. Sådana situationer kunde eventuellt vara vissa *lex in casu* situationer — om man t.ex. ännu skulle stifta speciallagar om överlåtelse av statens fasta egendom och överlåtelsemottagaren skulle vara en riksdagsledamot.

Ordalydelsen i 32 § i grundlagen kan anses avse beslutsfattande som sker genom omröstning, men inte val som förrättas i riksdagen. Att jäv inte gäller för deltagandet i val kan betraktas som en omständighet som även mera allmänt hänför sig till val – alla röstberättigade valbara personer befinner sig i samma ställning, valet gäller ingen personligen. En ledamot är således i allmänhet inte jävig att delta i val som förrättas i riksdagen oberoende av om det är fråga om val av en eller flera personer och hur sannolikt det är att just ledamoten själv blir vald. Om det att någon utses till en uppgift genom val emellertid *de facto* börjar påminna om förfarandet när tjänster tillsätts kan det dock bli aktuellt att tillämpa jävsbestämmelsen.⁸

Särskilt konstaterande om förfarandet i fråga om juridiskt ministeransvar

Behandlingen av frågor som rör förverkligandet av det juridiska ministeransvaret kan med hänsyn till jävsfrågan vara förknippad med vissa särdrag. Utifrån jävsbestämmelserna för domares verksamhet kan det anses klart att en riksdagsledamot som riksdagen utnämnt till ledamot i riksrätten inte kan delta i behandlingen av ett ministeransvarighetsärende i riksrätten om han eller hon tidigare har deltagit i behandlingen av ärendet i grundlagsutskottet. Med avseende på jäv för riksdagsledamöter finns det å andra sidan ingen grund för att en ledamot skulle anse sig själv vara jävig i grundlagsutskottet på grund av ledamotskapet i riksrätten. Ärendet rör inte

⁸ Bestämmelsen om jäv för riksdagsledamöter kan därmed inte heller tillämpas på förfarandet för val av statsminister enligt GL 61 §. Även om det då som huvudregel är frågan om en omröstning där man väljer en namngiven kandidat kan man — liksom i fråga om möjligheten att delta i förtroendeomröstning — anse att det inte är ett ärende som personligen rör ledamoten och dennes rättsliga eller ekonomiska ställning, utan att det gäller ett avgörande som rör ledamotens och partigrupperingens politiska ställning och förtroende. – Rent hypotetiskt vore läget ett annat till exempel om en ledamot söker tjänsten som riksdagens generalsekreterare och valet sker på det sätt som anges i AO 16,2 §. Trots att det enligt terminologin i bestämmelsen är frågan om ett val, är det i sak frågan om ett beslut om tillsättande av en tjänst som konkret rör vederbörandes rättsliga och ekonomiska ställning. Med hänvisning till GL 32 § kan det därför inte anses korrekt att en ledamot som sökt tjänsten delar i omröstningen i plenum.

ledamoten personligen på det sätt som avses i GL 32 §. Med tanke på den handlingsfrihet som hör till en ledamot vore det i en dylik situation med dubbla roller — medlem i grundlagsutskottet och ledamot i riksрätten — motiverat att ledamoten inte jävar sig i grundlagsutskottet utan först i riksрätten, om ärendet går så långt. Ett argument för detta är att ministeransvarighetsfrågor som behandlats i grundlagsutskottet i praktiken mycket sällan lett till åtal.

Å andra sidan kan man kanske inte helt förbise att en ledamot i en domstol väl bör undvika att medvetet försätta sig i en jävsituation i ett ärende som kan komma upp i domstolen.⁹

Vad omfattas av undersökning av tjänsteåtgärder enligt GL 32 §?

Enligt sista meningen i GL 32 § får en riksdagsledamot i ett utskott inte heller delta i behandling som gäller undersökning av hans eller hennes tjänsteåtgärder. Förbudet gäller delvis, till exempel vid utskottsbehandlingen av åtal mot en minister, samma situationer som det allmänna förbudet mot att delta i beredningen och beslutsfattandet i ärenden som gäller ledamoten personligen. Undersökning av tjänsteåtgärder kan å andra sidan anses omfatta även ärenden som inte nödvändigtvis betraktas som personliga. I detta sammanhang kan som tjänsteåtgärder betraktas alla sådana åtgärder som omfattas av tjänstemannaansvar och som en riksdagsledamot har vidtagit ensam eller som medlem av ett kollegialt organ. Sålunda kan det också bli fråga om t.ex. sådana åtgärder som ledamoten har

⁹ Ett relativt färskt exempel är grundlagsutskottets behandling av en anmälan enligt GL 115 § från justitiekanslern i statsrådet rörande förre statsministern Matti Vanhanen (Ö 6/2010 rd; 16.9.2010). Av utskottsprotokollet från mötet 21.9.2010 (2 §) framgår att ledamot Kiviranta meddelat att han inte deltar i behandlingen av ärendet vid detta möte eller senare möten, eftersom han är ledamot i riksрätten. I 3 § i samma protokoll noteras det att ledamot Manninen meddelat att han inte anser sig vara jävig. Hans uppdrag som ordförande för Penningautomatföreningen inleddes 2009. Meddelandet var motiverat dels med tanke på att det i ett ministeransvarighetsärende av förståeliga skäl kan finnas detaljer på grund av vilka ett ärende kan beröra en ledamot personligen trots att han eller hon inte själv är föremål för en anmälan, dels för att den nu aktuella anmälan från justitiekanslern behandlade statsminister Vanhanens agerande vid beslut om fördelning av Penningautomatföreningens avkastning och det sista fördelningsbeslutet hade fattats i januari 2009. — När plenum beslutar om väckande av ministeråtal har en enskild ledamots ståndpunkt i praktiken inte samma faktiska betydelse som en enskild ledamots ståndpunkt kan ha när ett utskott behandlar ett ministeransvarighetsärende. Eftersom plenums beslut om väckande av åtal dock är juridiskt avgörande, är det skäl att utvidga tanken om det oförenliga i att samtidigt vara domare i riksрätten och delta i behandlingen av ministeransvarighetsärenden i riksрätten också till att gälla beslut i plenum om väckande av åtal.

vidtagit som tjänsteman innan han eller hon blev ledamot, till den del det kan bli aktuellt att undersöka dem i riksdagen.

I praktiken har det förekommit viss oklarhet om vad som skall betraktas som undersökning i detta sammanhang. Om någon åtgärd tas upp till offentlig bedömning i ett utskott till exempel i samband med behandlingen av en berättelse, kan utskottets behandling anses gälla "undersökning" av den åtgärden. I fråga om denna typ av situationer finns det enligt min mening dock skäl att ansluta sig till den ståndpunkt som regeringen framförde i motiven till jävsbestämmelsen i samband med grundlagsreformen (RP 1/1998 rd, s. 86–87):

"Behandlingen av berättelserna i utskotten har dock under de senaste åren ändrats så att behandlingen av berättelserna närmast består i allmän bedömning av politiken och konstaterande av utvecklingsbehoven. Utskottsbehandlingen av t.ex. regeringens berättelse tar snarare sikte på den allmänna utvecklingen av verksamheten än på granskning av regeringens verksamhet under det gångna verksamhetsåret. Under dessa omständigheter finns det inte längre någon grund för att automatiskt anse att utskottsmedlemmarna är jäviga. Behandlingen av t.ex. regeringens berättelse i ett utskott innebär sålunda inte nödvändigtvis längre att en utskottsmedlem som varit medlem av statsrådet under verksamhetsåret är jävig under denna behandling. En sådan medlem blir jävig först om utskottet under behandlingens gång vidtar åtgärder för att skaffa utredning i syfte att pröva ifrågavarande utskottsmedlems eller hela statsrådets tjänsteåtgärder."¹⁰

Rätt för den som är jävig att delta i debatt

Enligt en uttrycklig reservation i jävsbestämmelsen får en ledamot trots jäv ("dock") i plenum delta i debatten i ärendet. Ett arrangemang där en medlem i ett beslutsfattande organ får delta i debatten i ett visst ärendet trots att han

¹⁰ Ståndpunkten i propositionen kan ses som en reaktion mot den stränga tolkning i jävsfrågan som grundlagsutskottet ser ut att ha antagit i utlåtandet GrUU 1/1980 rd. Utlåtandet gällde riksdagens löne delegationens (bestämmelserna om den upphävdes 1991) årliga verksamhetsberättelse. I utlåtandet sägs följande: "Emedan utskottets ordförande och viceordförande har varit medlemmar i löne delegationen under en del av berättelseåret och sålunda är jäviga vid behandlingen av utlåtandet, har utskottet till tillfällig ordförande under ärendets behandling valt rdm. Ben Zyskowicz." I ljuset av ställningstagandet i GrUB 54/1982 rd, som det hänvisas till i texten, hade åtgärder av medlemmarna i löne delegationen, som utsetts inom riksdagen, knappast kunnat betraktas som tjänsteåtgärder.

eller hon på grund av jäv inte får delta i beslutsfattandet kan i viss grad betraktas som något speciellt. Det är svårt att tänka sig ett sådant arrangemang i en förvaltningsmyndighets beslutsfattande. Plenum är dock inget beslutsorgan av myndighetstyp, utan det högsta politiska beslutande och representativa organet, och det är skäl att på ett så trovärdigt sätt som möjligt trygga ledamotens rätt att tala fritt i plenum. Det är därför motiverat att skydda denna rätt att tala fritt också från sådana begränsningar som skulle grunda sig på olika tolkningar av punkten "som gäller ledamoten personligen" i GL 32 §.¹¹

Tillsynen över att jävsbestämmelsen följs i plenum hör till talmannen och ingår i dennes allmänna skyldighet att kontrollera att procedurerna i plenum är grundlagsenliga. I utskotten gäller samma kontrollskyldighet utskottets ordförande. Varje ledamot är dessutom själv skyldig att se till att eller hon inte deltar i debatt eller beslutsfattande som han eller hon enligt GL 32 § inte får delta i.

Ett "stort" och ett "litet" exempelfall

Enligt 11 § i kärnenergilagen (990/1987) krävs för uppförande av en kärnanläggning med stor allmän betydelse principbeslut av statsrådet om att uppförandet "är förenligt med samhällets helhetsintresse." Enligt 15 § ska ett principbeslut som statsrådet fattat med stöd av 11 § utan dröjsmål föreläggas riksdagen för granskning. Enligt samma bestämmelse kan riksdagen upphäva beslutet helt och hållet eller besluta att det utan ändringar ska förbli i kraft. Principbeslutet och riksdagens godkännande är en nödvändig förutsättning för uppförande av en kärnanläggning, eller snarare för att gå vidare med hela byggnadsprocessen (och tillståndsansökningarna).

Statsrådet fattade den 6 maj 2010 positiva principbeslut på Teollisuuden Voima Oy:s ansökan om byggande av en kärnkraftsenhet, Posiva Ab:s ansökan om utbyggt uppförande av slutförvaringsanläggningen för kärnbränsle och Fennovoima Oy:s ansökan om byggande av ett kärnkraftverk (Ö 2, Ö 3 och Ö 4/2010 rd). Principbesluten lämnades i enlighet med 15 § i kärnenergilagen till riksdagen och enda behandlingen om att godkänna eller upphäva besluten ägde rum 29.6—1.7.2010. Eftersom ärendet var av exceptionell betydelse är det förståeligt att olika frågor om besluts-

¹¹ Begränsningen av rätten att delta i debatten i plenum har ingått i grundlagens jävsbestämmelse ända sedan LO 1906 (53 §). I fråga om den praktiska tillämpningen kan man hänvisa till plenarprotokollet 1974 vp ptk (s. 2199, 2200) där det ansågs att en ledamot som hade rätt att delta i debatten men inte i beslutsfattandet inte heller hade rätt att lägga fram eller understöda beslutsförslag.

förfarandet väckte diskussion. En uppmärksammas omständighet som gav upphov till diskussion var att vissa utskottsmedlemmar, särskilt i ekonomiutskottet som skulle avfatta betänkandet, eller någon närstående till dem var medlemmar av beslutande organ i bolag som innehade betydande aktieposter i Fennovoima Oy. Frågan var om en riksdagsledamot kan anses vara jävig att delta i utskottsberedningen av förslaget att godkänna eller upphäva principbeslutet och likaså i själva beslutsfattandet i plenum på den grunden att ledamoten eller en person som står i ett sådant släktskapsförhållande till honom eller henne, som i regel innebär att jäv föreligger, i ett viktigt skede är eller har varit medlem i det beslutande organet i det företag som ansökt om principbeslutet eller medlem i det beslutande organet i ett företag som är en betydande ägare av detta företag.

Riksdagens beslut att enligt 15 § i kärnenergilagen upphäva statsrådets principbeslut helt och hållet eller besluta att det utan ändringar ska förbli i kraft är till sitt juridiska innehåll och tekniska utformning exakt avgränsat. Där är emellertid inte fråga om något enkelt förvaltningsbeslut, utan som grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om förslaget till kärnenergilag (GrUU 17/1985 rd), är frågan synnerligen viktig från samhällspolitisk och nationalekonomisk synpunkt och att det är "helt naturligt" att riksdagen är med om att fatta beslut och att beslutet med tanke på dess betydelse borde fattas på goda faktagrunder. Att beslutsfattandet i riksdagen grundade sig på en speciallag påverkar på inget sätt det faktum att det klart är frågan om ett avgörande som hör till riksdagens verksamhet som statsorgan.

Jag anser att svaret på jävsproblematiken i kärnkraftsärendet är mycket klart nekande. Det nekande svaret beror inte enbart på att det är svårt att uppfatta det viktiga principbeslutet om uppförande av en kärnanläggning med stor allmän betydelse som någonting som gäller någon personligen. Det är av större vikt att det tydligt är fråga om ett beslut som hör till riksdagens verksamhet som statsorgan och att ledamöternas rätt att delta i beredningen och beslutsfattandet vid sådana beslut i riksdagen inte kan begränsas utan att det nämns i grundlagen. Normen i 32 § i grundlagen innefattar vissa begränsningar. Enligt uppfattningarna hittills har normen emellertid inte alls utsträckts till att omfatta situationer där det inte är fråga om konkret ekonomisk eller juridisk fördel som en ledamot har eller får, utan snarare enbart fråga om bevakning av den syn på jävighet som iakttas inom myndighetsförvaltningen. När det är fråga om ledamöternas frihet att delta i riksdagens verksamhet som statsorgan är det skäl att också ställa sig klart avvisande till en tolkning som utvidgar begränsningarna. – I det aktuella fallet jävade sig veterligen ingen ledamot vid behandlingen av ärendet.

I talmanskonferensens allmänna råd för utskotten (Utskottshandbok 2008) av 11.12.2007 behandlas i punkt 2.7 jäv för medlemmar och ersättare i utskott och bland annat jäv på grund av undersökning av tjänsteåtgärder. I handboken konstateras bl.a. följande:

"Allmän behandling av en berättelse eller inskaffande av generella uppgifter om berättelsen betraktas inte som undersökning av tjänsteåtgärder i den mening som avses i grundlagens 32 §. En utskottsmedlem är följaktligen inte jävig att delta i behandlingen av en berättelse, när utskottet på ett allmänt plan tar ställning till eller reder ut frågor som ingår i berättelsen. Om utskotten däremot sätter igång med att skaffa information för att kunna bedöma en konkret åtgärd som en utskottsmedlem eller det organ som lämnat berättelsen vidtagit, är utskottsmedlemmen till följd av sin tjänsteåtgärd jävig och bör avstå från att delta i behandlingen av ärendet (RP 1/1998 rd, s. 86–87)."

Vidare konstateras följande:

"När behandlingen av en berättelse fokuserar på att undersöka någons tjänsteåtgärd, gäller följande regler för jäv för utskottsmedlemmar:

- - -

Rundradion Ab:s förvaltningsråds berättelse: I kommunikationsutskottet får de medlemmar som under redovisningsåret suttit med i Rundradions förvaltningsråd inte delta i behandlingen av berättelsen."

Innehållet i dessa anvisningar kräver inga vidare kommentarer med tanke på att de givna "reglerna" endast gäller när behandlingen av en berättelse "fokuserar på att undersöka någons tjänsteåtgärd".

Rundradions förvaltningsråds uppgifter räknas upp i 6 § i lagen om Rundradion Ab (1380/1993). Enligt den lydelse som gällde till utgången av 2012 skulle förvaltningsrådet vartannat år lämna en berättelse till riksdagen "om hur den allmännyttiga verksamheten har genomförts" under två verksamhetsår. Berättelsen för 2011 och 2012 var under beredning i kommunikationsutskottet i maj 2013. I samband med behandlingen av berättelsen uppstod det — möjligen påeldat av den offentliga debatten om Rundradions finansieringsmodell — enligt uppgift diskussion i utskottet om huruvida de medlemmar i utskottet som också var medlemmar i Rundradions förvaltningsråd kunde delta i utskottsbehandlingen av berättelsen. Att döma av bland annat utskottets protokoll verkar slutresultatet ha blivit att ingen av de fyra medlemmar i utskottet som också ingick i Rundradions förvaltningsutskott jävade sig officiellt (dvs. uteblev från behandlingen med hänvisning till jäv), men att alla fyra de facto avstod

från att delta i den avgörande behandlingen, vederligen med hänvisning till vad som var passande.¹²

Att betrakta utskottsmedlemmarna som juridiskt jäviga att delta i behandlingen av berättelsen skulle enligt min mening inte heller ha funnit stöd i GL 32 §. Inget i utskottets betänkande (KoUB 11/2013 rd) tyder enligt min uppfattning på att utskottet utöver frågor på en allmän nivå skulle ha behandlat sådana enskilda åtgärder som kunnat vara förknippade med ansvarsfrågor för enskilda personer. Det kunde redan i sig framstå som oklart i vilken mån det i förvaltningsrådets dåvarande uppgifter överhuvudtaget ingick sådana uppgifter som det vore motiverat att betrakta som "tjänsteåtgärder" i enlighet med bestämmelsen i GL 32 §.¹³

Som framgår bl.a. i slutet av denna promemoria är jag kritisk till att man vid sidan av den egentliga juridiska tillämpningen av jävsbestämmelsen utvecklar någon typ av praxis där ledamöterna de facto avstår från att delta i arbetet. Det är förstås motiverat att fråga hur lämpligt och ägnat att höja respekten för riksdagens procedurer det är att det i ett riksdagsorgan som gör en konkret granskning av en till riksdagen ställd rapport finns ett betydande antal medlemmar i den organisation som lämnade rapporten. Det förtroendeunderskott som eventuellt uppstår i en sådan situation skulle kanske kunna åtgärdas genom lämpligt val av medlemmar i det aktuella organet, snarare än genom att införa en praxis där medlemmarna avstår från att delta i behandlingen.

¹² Se kommunikationsutskottets protokoll 21.5.2013, 22.5.2013, 23.5.2013 och protokollet från den avgörande behandlingen 30.5.2013 samt utskottets betänkande i ärendet KoUB 11/2013 rd. Av medlemmarna i utskottet var ordföranden Jokinen samt Alatalo, Tossavainen och Vehkaperä samtidigt medlemmar i Rundradions förvaltningsråd.

¹³ Genom den ändring av 6 § och 6 a § i lagen om Rundradion som trädde i kraft vid ingången av 2013 (474/2012) påfördes förvaltningsrådet nya och betydande uppgifter som anknyter till förhandsprövning av tjänster och funktioner och till om en tjänst eller funktion ska erbjudas eller inte. Dessa uppgifter torde dock inte ge anledning att ändra den i texten framförda uppfattningen om tillämpningen av GL 32 §. Intressant med tanke på tolkningen av GL 32 § och av det i bestämmelsen använda begreppet tjänsteåtgärd är, hur grundlagsutskottet i sitt utlåtande om det ifrågavarande förslaget till lagändring bedömer beslut som förvaltningsrådet utifrån sin prövning fattat om huruvida en ny tjänst eller funktion ska erbjudas eller inte. I utlåtandet anser utskottet bland annat att "den ovan beskrivna typen av beslut [...] om Rundradion Ab:s verksamhet inte kan betraktas som ett förvaltningsbeslut." Se GrUU 14/2012 rd, särskilt s. 2–4.

En liten gränsdragning: om förvaltningsfrågor i riksdagen

I det föregående har det talats (närmast) om sådana berednings- och beslutsåtgärder som kan beröras av jävsbestämmelsen i GL 32 § och som kan anses höra till riksdagens verksamhet som statsorgan och i huvudsak sker i utskotten och i plenum. En väsentlig principiell faktor med hänsyn till tillämpningen av bestämmelsen är i detta sammanhang åtgärdernas art, att de utgör ett led i det högsta demokratiska och statliga beslutsfattandet och därför behöver särskilt skydd. Bestämmelserna gäller självklart inte sådan beredning och sådana beslut som ska skötas av riksdagens tjänstemän. Intressanta med tanke på hur tillämpningen av bestämmelsen ska avgränsas är de andra organ i riksdagen (dvs. andra än plenum, utskotten, talmanskonferensen och presidiet) där medlemmarna är riksdagsledamöter. Väsentligt för tillämpningen av bestämmelsen är också i dessa fall arten av de ärenden som bereds och avgörs.

Om ett ärende som bereds och avgörs i ett sådant riksdagsorgan (vars medlemmar förutsätts vara ledamöter) i väsentlig grad hör till riksdagen uttryckligen i dess egenskap av högsta statsorgan, verkar det motiverat att på behandlingen av ärendet i det organet tillämpa jävsbestämmelsen i GL 32 § i stället för annan lagstiftning om jäv i offentlig verksamhet. Om ett ärende däremot inte i väsentlig grad gäller riksdagens verksamhet som statsorgan och inte heller gäller t.ex. betingelser som direkt förutsätts för verksamheten som statsorgan, utan innehållsmässigt kanske helt kan jämföras med normala ärenden som avgörs i myndighetsförvaltningen, måste man fråga sig på vilka grunder bestämmelsen i GL 32 §, vilken avviker från de jävsbestämmelser som tillämpas på myndighetsförvaltning, ska tillämpas på beredningen och avgörandet av ärendet. Frågan kan också formuleras så: Kan GL 32 § tillämpas i dylika situationer enbart på den grund att medlemmarna i det aktuella organet är riksdagsledamöter?

Det står klart att de nämnda kriterierna — hör respektive inte hör till riksdagens verksamhet som statsorgan, kan eller inte kan jämföras med ärenden i myndighetsförvaltningen — i hög grad innefattar prövning och tolkning. Jag ska inte försöka formulera några mer exakta beskrivningar eller tolkningsrekommendationer, utan nöjer mig med att framföra några synpunkter som gäller kanslikommissionen och kanske pekar i lite olika riktningar.

De viktigaste jävsbestämmelserna med tanke på statsförvaltningen finns i 27–30 § i förvaltningslagen (434/2003). Enligt 2 § tillämpas lagen för riksdagens del endast på "riksdagens ämbetsverk". I motiveringen till det lagförslag som ledde till att lagen stiftades konstateras följande om denna punkt (RP 72/2002 rd):

"Riksdagen är inte en statlig förvaltningsmyndighet och förvaltningslagens bestämmelser skall således inte tillämpas på beslut som riksdagens fattar. Riksdagens ämbetsverk, som sköter riksdagens interna förvaltning, omfattas däremot av det myndighetsbegrepp som avses i lagen. Lagen gäller således riksdagens kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli, statsrevisorernas kansli samt statens revisionsverk som finns i anknytning till riksdagen."

Förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 29/2002 rd) berörde inte denna punkt. Lagförslaget behandlades inte av grundlagsutskottet. Kanslikommissionen nämns inte i bestämmelsen eller i motiven. Om det är tänkt att lagen ska gälla riksdagens kansli är det med hänsyn till de uppgifter som fastställts för kanslikommissionen likväl mycket svårt att föreställa sig att lagen inte skulle gälla kanslikommissionen, åtminstone i fråga om de typiska förvaltningsbesluten (t.ex. utnämning eller uppsägning av tjänstemän). Förvaltningslagens jävsbestämmelser skulle således tillämpas åtminstone på innehållsmässigt normala förvaltningsbeslut vid kanslikommissionen. Det kan också i ett sakligt perspektiv anses väl motiverat.

Kanslikommissionens ställning har dock också karakteriserats på ett sätt som hänvisar till verksamhet som hör till ett statsorgan snarare än till en direkt tillämpning av allmänna bestämmelser om förvaltningen. Grundlagsutskottet ansåg i det ovan citerade betänkandet GrUB 54/1982 rd att kanslikommissionen inte handlar under tjänsteansvar och alltså inte omfattas av justitieombudsmannens tillsyn. Utskottet konstaterade också

"att riksdagsmännens verksamhet i kanslikommissionen liksom i riksdagens övriga organ, som riksdagen väljer eller tillsätter och till vilka endast en riksdagsman är valbar och om vars tillsättande och uppgifter stadgats i riksdagsordningen eller i författning som givits med stöd av den, bör anses utgöra i 13 § riksdagsordningen avsedd verksamhet, i fråga om vilken konkretiseringen av det rättsliga ansvaret förutsätter samtycke av riksdagen."

Den nämnda bestämmelsen i 13 § i RO 1928 (som till denna del helt motsvarar nu gällande GL 30,2 §) rör ledamotens immunitet och rätt att yttra sig och är därmed givetvis en från jävsbestämmelsen helt skild bestämmelse. Utskottets ställningstagande är inte heller helt nytt. Om allt beteende i kanslikommissionen likväl anses uppfylla grundlagens kriterium "åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen eller beteende vid behandlingen av ett ärende", skulle konsekvensen förorda att också det kriterium som uppställts i jävsbestämmelsen anses bli uppfyllt i kanslikommissionens verksamhet. – Gränsdragningen kan kanske i vissa fall vara svår. Åtminstone i en del

hypotetiska, tillspetsade situationer¹⁴ – t.ex. där kanslikommissionen kunde tänkas besluta om utnämning av maken till en medlem i kanslikommissionen till en tjänst – är det dock ofrånkomligt att man måste följa de jävsnormer som gäller för statsförvaltningen, och detta uttryckligen som juridiska normer och inte bara som grunder för att undandra sig skötseln av en uppgift efter prövning av vad som är passande.

Avslutningsvis: behövs det förändringar?

Till sitt centrala innehåll är 32 § i grundlagen en gammal konstitutionell norm. Det kan också i fråga om grundlagsbestämmelser ibland – även om det inte finns någon akut anledning – vara skäl att fundera på om innehållet i normen borde utvecklas eller hur man överhuvudtaget bör ställa sig till varierande sätt på vilka normen kan förändras eller aktivt utvecklas. Uppfattningarna om hur angeläget det är med förändringar kan givetvis variera. Jag ser inget större behov av förändringar i denna bestämmelse i grundlagen eller i den nuvarande tolkningen av den. I vissa avseenden finns det enligt min uppfattning skäl att förhålla sig klart reserverad till utveckling av normen.

Anknytande till det som sagts ovan kan man i och för sig fråga sig om det ändå inte skulle vara motiverat att försöka föra normerna om jäv för uppdraget som riksdagsledamot och de normer för jäv som iakttas inom den offentliga förvaltningen närmare varandra. Kanske kunde man också tänka sig att sträva efter detta genom att utveckla tolkningarna, alltså utan att ha ändringar i bestämmelserna som mål. Jag har redan tidigare konstaterat att det är skäl att ställa sig avvisande till en tolkning av normerna som utvidgar begränsningarna av ledamöternas frihet att sköta sitt uppdrag. Jag förhåller mig också mycket kritiskt till tanken att det skulle finnas skäl att vid behov genom lagändringar t.ex. i frågan om jäv jämställa en ledamot som deltar i riksdagens verksamhet som statsorgan med en tjänsteman inom den offentliga förvaltningen. Uppgifterna, verksamhetsmiljön, ansvaret och övervakningen är i grunden alltför olika för att man ska kunna sätta likhetstecken mellan dem.

En annan tänkbar fråga är om det inte ändå, trots att den juridiska normen om jäv inte skulle tillämpas uttalat, vore motiverat att i t.ex. ovan nämnda situationer understöda någon form av praxis som de facto innebär att ledamoten avstår från deltagande. Med andra ord skulle en riksdagsledamot

¹⁴ För en delvis kritisk bedömning av det nämnda betänkandet från grundlagsutskottet, se t.ex. min artikel *Valvonta, vastuu, tulkinta, Perustuslakivaliokunnan mietinnön n:o 54/82 vp virittämiä pohdiskeluja*, i *Lakimies* 1983, s. 271–313.

konstatera att det inte föreligger juridiskt hinder men ändå avhålla sig från att delta i beslutsfattandet med hänvisning t.ex. till offentlig trovärdighet. Enskilda fall kan därmed förbli enskilda. Jag ser det dock inte som önskvärt att ens ett sådant förfarande får en början och eventuellt följs av andra och utbildas till en sorts praxis och sed inom riksdagens verksamhet som statsorgan. En generell orsak till detta är att man i samband med riksdagens verksamhet som statsorgan inte bör utveckla praxis som motiveras exempelvis med "hygieniska skäl" och som är ägnad att fördunkla uppfattningarna om hur speciell, viktig och strängt skyddad riksdagsledamöternas frihet att sköta sina uppgifter är avsedd att vara. En praktisk synpunkt är dessutom att om man då och då tillämpar denna typ av hygien-/lämplighetsargument för att avstå från beslutsfattande, kan det (dvs. åberopandet av denna möjlighet) i värsta fall utnyttjas som ett politiskt verktyg i situationer där styrkeförhållandena är jämna.

Om man anser att förtroendet för riksdagsledamöternas handlande i olika diskussions- och beslutssituationer behöver utvecklas, bör man knappast utvidga den juridiska normen om jäv utan snarare t.ex. öka öppenheten i fråga om bindningar och försänkningar.