

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2013 rd

### Anmärkning enligt 115 § i grundlagen om undersökning av lagligheten i statsminister Jyrki Katainens ämbetsåtgärder

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Grundlagsutskottet fick den 7 mars 2013 ta emot en anmärkning enligt 115 § i grundlagen om undersökning av lagligheten i statsminister Jyrki Katainens ämbetsåtgärder (Ö 2/2013 rd). Anmärkningen, daterad den 6 mars 2013, är undertecknad av ledamot Teuvo Hakkarainen och nio andra ledamöter. Anmärkningen återges i bilaga 1.

##### *Behandlingsfaser*

Genast efter att anmärkningen inkommit gav utskottet i enlighet med 3 § i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (196/2000) statsminister Katainen tillfälle att lämna utskottet en förklaring med anledning av anmärkningen. Katainen lämnade in till utskottets sammanträde den 3 april 2013 ett skriftligt yttrande, som återges i bilaga 2. Samma dag hörde utskottet justitiekansler Jaakko Jonkka. Justitiekanslern uppger att han har tagit emot klagomål där delvis samma fakta åberopas som i det ministeransvarighetsärende som nu ligger hos utskottet. Utskottet bad justitiekanslern utreda lagligheten i statsministerns ämbetsåtgärder även med hänseende till den aktuella anmärkningen när han prövar klagomålen.

Justitiekanslern hördes av utskottet på nytt den 16 maj 2013. Han överlämnade till utskottet skriftliga yttranden som han fått av följande personer:

— före detta statssekreterare Velipekka Nummikoski, statssekreterare Olli-Pekka Heino, understatssekreterare Timo Lankinen, före detta understatssekreteraren för ekonomiska ärenden Jukka Pekkarinen, avdelningschef, överdirektör Auni-Marja Vilavaara, konsultativa tjänstemannen Riitta Kirjavainen och före detta specialsakkunniga Valtteri Nieminen vid statsrådets kansli,

— styrelseordförande, professor Arto Mustajoki, generaldirektör Heikki Manila, före detta generaldirektör Markku Mattila, överdirektör Ossi Malmberg, före detta generaldirektör Riitta Mustonen, före detta strategidirektör Leena Treuthardt och jurist Maija Seppälä vid Finlands Akademi,

— överombudsman Mikko Kosonen vid Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra och

— generaldirektör Pekka Soini vid Tekes - utvecklingscentralen för teknologi och innovationer.

Dessutom överlämnade han till utskottet ett årsammandrag av revisionen 2012 av statsrådets kansli, upprättad av en revisor på Statens revisionsverk den 25 april 2013.

Utskottet hörde före detta statssekreterare, verkställande direktör Velipekka Nummikoski den 28 maj 2013 och professor Pekka Himanen den 31 maj 2013. Dessutom hörde utskottet den 7 juni 2013 riksåklagare Matti Nissinen och professor Leena Halila.

Efter utfrågningen gav utskottet i enlighet med 3 § 2 mom. i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden statsminister Katainen tillfälle att inkomma med ett bemötande med anledning av det material som föreligger i ärendet. Katainen lämnade utskottet sitt genmäle den 13 juni 2013. Genmälet återges i bilaga 3.

#### **Sakkunniga**

- justitiekanslern i statsrådet Jaakko Jonkka, Justitiekanslersämbetet
- riksåklagare Matti Nissinen, Riksåklagarämbetet
- verkställande direktör Velipekka Nummikoski
- professor Leena Halila
- professor Pekka Himanen.

### **ANMÄRKNINGEN OCH STATSMINISTER KATAINENS YTTRANDE OCH GENMÄLE**

#### **Anmärkningen**

Undertecknarna av anmärkningen ber grundlagsutskottet undersöka om statsminister Katainen uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till hans ministeruppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning när han varit med om att ordna finansieringen till Sofos Oy för ett forskningsprojekt.

Sofos Oy ägs av professor Pekka Himanen, som enligt anmärkningen är vän till Katainen. Katainen och Himanen hade hösten 2011 träffat representanter för Finlands Akademi, Sitra och Tekes för att diskutera finansieringen av det forskningsprojekt som Sofos Oy stod i beråd att inleda. Innan den diskussionen begicks hade Katainen träffat Himanen och diskuterat projektet och finansieringen av det.

Sofos Oy får 700 000 euro för den utredning statsrådets kansli beställt. De som undertecknat anmärkningen anser att Katainen aktivt verkat för och främjat sin väns företags, Sofos Oy, intressen genom att välja företaget att utföra den planerade undersökningen och genom att delta i överläggningarna där man för cheferna för ämbetsverk underställde statsrådets utnämningssmakt föreslog att de skulle finansiera Sofos Oy:s forskningsprojekt utan konkurrensutsättning och normal bedömning. I anmärkningen ber undertecknarna att det undersöks om Katainen har förfarit lagligt med beaktande av grundlagens 6 § om jämlikhet.

I anmärkningen nämns strafflagens 40 kap. 7 § om missbruk av tjänsteställning och 10 § om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

#### **Statsminister Jyrki Katainens yttrande och genmäle**

I sitt yttrande redogör Katainen för beredningen av den framtidsredogörelse som kommer att lämnas till riksdagen 2013 och det anknytande internationella forskningsprojektet. Han uppger sig ha diskuterat med professor Pekka Himanen och ordnat ett möte den 27 september 2011 där han själv, representanter för parterna i det kommande samarbetsavtalet och tjänstemän från statsrådets kansli deltog.

Statsministern motiverar i detalj varför procedurreglerna i lagen om offentlig upphandling (348/2007), nedan upphandlingslagen, inte tillämpades på forskningsprojektet. Projektet samfinansieras av Sitra, Sofos Oy, Finlands Akademi och Tekes. Projektparterna ersätter inte den tillhandahållna forskningstjänsten fullt ut. Resultatet av projektet står till deras förfogande men får också nyttiggöras av andra. Enligt 8 § 1 mom. 6 punkten i upphandlingslagen tillämpas den lagen inte på tjänsteupphandlingar som gäller forsknings- och utvecklingstjänster, utom de som uteslutande är till nytta för en upphandlande enhet i dess egen verksamhet, förutsatt att den tillhandahållna tjänsten helt betalas av den upphandlande enheten.

Katainen lägger i yttrandet fram en bedömning av i vilken mån jävsgrunderna i 28 § 1 mom. i förvaltningslagen är tillämpliga på det aktuella fallet. Han menar att jävsgrunderna i 1—6 punkten saknar relevans i fallet. När det gäller punkt 7, som behandlas mer i detalj, tillstår Katainen att Himanen hör till hans bekantskapskrets men står inte honom nära på det sätt som avses i 28 § i förvaltningslagen. Inte heller i övrigt finns det mellan dem något betydelsefullt eller fast bekantskaps- eller samarbetsband eller ömsesidiga bindningar. De har känt varandra i flera år. Alla tidigare sammanträffanden har grundat sig på Katainens tjänsteåligganden som ordförande för riksdagens framtidsutskott och som minister. Himanen har en gång varit hemma hos Katainen, men det gör honom inte till en närstående enligt förvaltningslagens 28 §, menar Katainen.

Katainen uppger att han inte medverkat i det egentliga beslutsfattandet gällande forskningsprojektet. Han har inte heller försökt påverka ärendebehandlingen eller på annat sätt ge ett oseriöst intryck genom sitt agerande. Samarbetsavtalet om forskningsprojektet har ingåtts av statsrådets kansli som beställare, Finlands Akademi, Sitra och Tekes som finansierare och det av professor Himanen ägda företaget Sofos Oy. Varje part har enligt Katainen fattat sitt eget självständiga beslut om medverkan i och finansiering av projektet. Avtalsundertecknarna står varken under statsministerns eller statsrådets kanslis, och allra minst under statsrådets kontroll eller direkta tillsyn.

Vidare går Katainen i yttrandet in på grundlagens 116 § om förutsättningarna för väckande av

åtal mot en minister och strafflagens 40 § om brott mot tjänsteplikt och missbruk av tjänsteställning. Han anser sig inte ha gjort sig skyldig till något av dessa brott, eftersom han inte varit jävig, inte berett sig själv eller någon annan nytta, inte orsakat olägenhet eller skada för någon annan och inte missbrukat sin ställning. Inte heller uppfylls förutsättningarna för att tillämpa ministeransvarighetsbestämmelserna.

I genmälet konstaterar Katainen att det i prövningen av ärendet inte har framkommit något sådant som skulle påverka hans tidigare kommentarer. Han har inte haft några personliga, ekonomiska eller andra bindningar eller bevekelsegrunder i procedurerna kring samfinansieringen av forskningsprojektet. Avtalet ger inte honom några direkta eller indirekta fördelar och de arrangemang som vidtagits gagnar inte hans intressen vare sig direkt eller indirekt.

Tilltron till hans opartiskhet har inte kunnat äventyras av något annat särskilt skäl för att han kommit med synpunkter på en fråga som senare hänskjutits till myndighet för behandling. Det har enligt hans mening helt enkelt inte kunnat uppstå några jävsgrunder i ärendet. Han har inte heller i övrigt brutit mot de skyldigheter som hör till hans uppgifter som minister eller förfarit lagstridigt i sin ämbetsutövning när det gällt procedurerna kring forskningsprojektet. Summa summarum har man i behandlingen och samfinansieringen av undersökningen följt lagstiftningen och även i övrigt iakttagit principerna om god förvaltning.

Katainen anser att det inte finns grunder för vidare straffrättsliga åtgärder mot honom i ärendet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Fakta i ärendet*

Statsrådets kansli tillsatte den 20 mars 2012 ett projekt för att ta fram en långsiktig framtidsredogörelse. Temat för redogörelsen är hållbar tillväxt för Finland och medborgarnas välfärd. Redogörelsen kommer enligt planerna att lämnas riksdagen hösten 2013.

Statsrådets kansli, Sitra, Finlands Akademi, Tekes och Sofos Oy träffade i februari 2012 avtal om projektet Kestävän kasvun malli ("modellen för hållbar utveckling", nedan forskningsprojektet). Det är ett tvåårigt samfinansierat forskningsprojekt med Sofos Oy som ansvarig genomförare. Taket för de totala projektkostna-

derna är lagt vid 800 000 euro. Sitra, Finlands Akademi och Tekes står för sammanlagt 700 000 euro medan Sofos Oy:s andel är 100 000 euro. Statsrådets kansli bidrar inte till kostnaderna. I beslutet om att tillsätta framtidsredogörelseprojektet konstateras det att beredningen har en stark koppling till det internationella forskningsprojektet. Syftet med forskningsprojektet är att producera ny information och ge nya infallsvinklar för beredningen av framtidsredogörelsen.

Förberedelserna för forskningsprojektet inleddes i början av hösten 2011 ungefär samtidigt som arbetet på framtidsredogörelsen körde igång. Statsminister Katainen träffade professor Himanen den 16 augusti 2011. Himanen berättade då att han håller på att samla ihop en internationell forskargrupp för att forska kring modeller för en hållbar ekonomisk tillväxt.

Statssekreterare Velipekka Nummikoski träffade Himanen den 24 augusti 2011 och förde då en mer ingående diskussion om forskningsprojektet. Enligt Nummikoski stod det genast helt klart att statsrådets kansli inte hade de pengar som projektet krävde.

Statsminister Katainen sammankallade ett möte den 27 september 2011. I mötet deltog förutom statsministern Sitras överombudsman Mikko Kosonen, Finlands Akademis generaldirektör Markku Mattila, Tekes generaldirektör Veli-Pekka Saarnivaara, professor Pekka Himanen, statssekreterare Velipekka Nummikoski och understatssekreterare Jukka Pekkarinen. Under mötet informerade Katainen om vad framtidsredogörelsen var tänkt att handla om. Himanen presenterade för sin del forskningsplanen. Katainen tyckte att det vore bra för dem som bereder framtidsredogörelsen att få stöd av en internationell forskargrupp. Dessutom frågade han om Finlands Akademi, Sitra och Tekes eventuellt var intresserade av det internationella forskningsprojektet och villiga att bidra med pengar till det.

Beredningen av forskningsprojektet fortsatte under överläggningar ledda av Nummikoski i oktober-november 2011. I dem deltog representanter för Sitra, Finlands Akademi och Tekes,

Himanen och tjänstemän från statsrådets kansli. Den stora frågan under överläggningarna var hur samfinansieringen av projektet kunde ordnas. Utifrån dessa överläggningar finslipades samarbetsavtalet under tiden december 2011—januari 2012.

När avtalsförhandlingarna var avklarade beredde och fattade finansierarna sina finansieringsbeslut i egna organ. I praktiken tog Sitra, Finlands Akademi och Tekes ställning till ett färdigt förslag om forskningsprojektets huvudsakliga innehåll, finansieringsstruktur och utförare utan, som det förefaller, möjligheter att påverka förslaget. Särskilt vid Finlands Akademi riktade styrelsen och administrationen skarp kritik mot projektets art, projektdeltagandet och förfarandena.

Efter överläggningarna och efter att ett preliminärt samarbetsavtal tagits fram publicerade statsrådets kansli den 7 februari 2012 i tillägget till Europeiska unionens officiella tidning ett meddelande om frivillig insyn gällande direktupphandling av forskningsprojektet Kestävän kasvun malli.

Parterna undertecknade samarbetsavtalet mellan den 24 februari och den 1 mars 2012. Avtalet undertecknades på statsrådets kanslis vägnar av understatssekreterare Timo Lankinen efter föredragning av konsultativa tjänstemannen Riitta Kirjavainen.

Inget anbudsförfarande genomfördes för forskningsprojektet. Enligt statsrådets kansli behövde det samfinansierade projektet inte konkurreras ut, eftersom upphandlingslagen enligt den lagens 8 § 1 mom. 6 punkten inte tillämpas på tjänsteupphandlingar som gäller forsknings- och utvecklingstjänster, utom de som utslutande är till nytta för en upphandlande enhet i dess egen verksamhet, förutsatt att den tillhandahållna tjänsten helt betalas av den upphandlande enheten.

Statsrådets kansli uppger att man under tjänstemannaberedningen av samarbetsavtalet för forskningsprojektet gjorde en juridisk bedömning av om projektet behövde konkurreras ut enligt upphandlingslagen eller inte. Något separat beslut om tillämpningstolkningen fatta-

des inte. Enligt kansliet bekräftades tolkningen i sista hand när kansliets representant undertecknade avtalet. Statsministern informerades inte särskilt om den juridiska tolkningen avseende konkurrensutsättning.

### Rättslig bedömning

#### *Statsrådsmedlemmars straffrättsliga ansvar*

Enligt 114 § i grundlagen är det riksdagen som fattar beslut om att väcka åtal mot en medlem av statsrådet efter att grundlagsutskottet har tagit ställning till lagligheten i hans eller hennes ämbetsåtgärder. I 116 § i grundlagen sägs det att beslut om att väcka åtal mot en medlem av statsrådet kan fattas, om denne uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning.

Det finns ingen explicit straffbestämmelse i grundlagens 116 §. Den måste i stället alltid sökas någon annanstans i lagstiftningen, vanligen i strafflagens 40 kap. om tjänstebrott, eftersom 40 kap. 11 § 1 mom. 2 punkten i strafflagen föreskriver att bestämmelserna i det kapitlet också ska tillämpas på medlemmar i statsrådet. Grundlagens 116 § räcker inte ensam till för att motivera en fällande dom, utan det krävs också brottsrekvisit från andra lagar som visar att statsrådsmedlemmen har handlat mot sina skyldigheter. Om en så kallad allmängiltig bestämmelse om tjänstebrott, det vill säga brott mot tjänsteplikten uppsåtligt eller av oaktsamhet, kommer i fråga, är den så öppen att man måste kunna visa på en tredje rättsregel för tjänsteplikten som ministern har brutit mot.

#### **Utskottets rättsliga bedömning av statsminister Katainens agerande**

##### *Utgångspunkter*

Grundlagsutskottets uppgift är att med anledning av en anmärkning undertecknad av minst tio riksdagsledamöter undersöka om en minister har förfarit lagstridigt och lägga fram ett ställ-

ningstagande om detta för riksdagen. Uttryckt i rättsliga termer ska utskottet utifrån den insamlade bevisningen och de tillämpliga rättsreglerna lägga fram sin uppfattning om det lagstridiga i det förfarande som anmärkningen avser. Utskottet ska ta ställning till om ministern har förfarit lagstridigt eller inte och, om svaret är ja, huruvida det handlar om den typen av lagstridigt förfarande som 116 § i grundlagen avser och kan leda till att åtal väcks i riksrätten (jfr GrUB 10/2010 rd, GrUB 6/1998 rd). Däremot gör utskottet ingen bedömning av om agerandet varit ändamålsenligt, eftersom det är en fråga om politiskt ansvar.

Det här betyder alltså att utskottets uppdrag att undersöka ämbetsåtgärder endast gäller statsrådsmedlemmar och de högsta laglighetsövervakarna. Det är inte bara utskottet som undersöker om statsministerns ämbetsåtgärder gällande forskningsprojektet varit lagliga, utan samtidigt håller justitiekanslern på att undersöka klagomål om samma projekt.

Grundlagens 114 och 115 § anger att grundlagsutskottet ska undersöka om en ministers ämbetsåtgärder varit lagliga. Undersökningen omfattar inte gärningar och försummelser utanför ämbetsåtgärderna (jfr GrUB 6/1998 rd). Som ämbetsåtgärder betraktas t.ex. åtgärder som ministern i denna egenskap vidtagit under beredningen före beslutsfattandet (GrUB 14/1953 rd, GrUB 11/1960 rd och GrUB 16/1981 rd). Som ämbetsåtgärder måste också ses sådana förberedande åtgärder för de egentliga avgörandena som etablerats i praxis eller dikteras av ärendets art. För bedömningen av om en ministers handlande har karaktär av ämbetsåtgärd eller inte saknar det betydelse om handlandet leder till avgörande av något slag (GrUB 5/1993 rd).

Grundlagens 66 och 68 § föreskriver om statsministerns uppgifter när det gäller att leda statsrådets verksamhet och vara chef för ett ministerium. Närmare bestämmelser om statsministerns uppgifter finns i 3, 4, 15 och 16 § i lagen om statsrådet (175/2003). Enligt 3 § 1 mom. i statsrådets förordningen om statsrådets kansli (393/2007) är statsministern chef för statsrådets kansli. Kansliets uppgifter regleras i 1 § i förord-

ningen. I 9 punkten i den paragrafen står det att planering av framtidspolitiska och andra samhällspolitiska frågor ingår i uppgifterna.

Statsministern gav startskottet för beredningen av statsrådets framtidsredogörelse i slutet av augusti 2011. Statsrådets kansli tillsatte den 20 mars året därpå ett projekt för att ta fram en framtidsredogörelse som ska föreläggas riksdagen. Enligt tillsättningsbeslutet finns det en stark koppling mellan beredningen av redogörelsen och det forskningsprojekt som statsrådets kansli beställt.

Utifrån det ovan sagda anser utskottet att Katainens agerande med anledning av det forskningsprojekt som stöder beredningen av statsrådets framtidsredogörelse, t.ex. att arrangera ett möte mellan de presumtiva avtalsparterna den 27 september 2011 och själv delta i det samt att ge tjänstemän vid statsrådets kansli förhållningsregler för den fortsatta beredningen, är sådana ämbetsåtgärder som avses i grundlagens 116 §.

#### Jäv

Lagen om statsrådet innehöll vid tiden för Katainens ovannämnda ämbetsåtgärder inga specialbestämmelser om ministerjäv. Enligt då gällande, och även nu gällande, bestämmelser tillämpas på ministrar de jävsgrunder för tjänstemän som anges i förvaltningslagen (434/2003).<sup>1</sup> Vid den aktuella tiden grundade detta sig på förvaltningslagens 27 § 2 mom., enligt vilket jävsbestämmelserna för tjänstemän också gäller kollegiala organ och därmed också statsrådets medlemmar (RP 72/2002 rd, GrUB 10/2010 rd). Om en minister är jävig, får han eller hon inte vara med och avgöra ett ärende i egenskap av beslutsfattare eller föredragande. Ministern får då inte heller i övrigt delta i behandlingen av ärendet. Detta innebär alltså jäv också när ett enskilt förvaltningsärende bereds. De uttryck som används

<sup>1</sup> Lagen om statsrådet kompletterades med en ny 17 a § genom en lag som trädde i kraft den 1 mars 2012. Enligt den får en minister som är jävig inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande när ärendet behandlas. På ministrar tillämpas de jävsgrunder som anges i 28 § i förvaltningslagen.

i bestämmelsen i fråga om deltagande i och närvaro vid behandlingen av ett ärende är innehållsmässigt omfattande. Med dem avses inte endast själva beslutsfattandet, utan också åtgärder som omedelbart föregår avgörandet. En jävig tjänsteman får inte på något sätt delta i sådana åtgärder som hänför sig till behandlingen av ett ärende och som påverkar avgörandet i ärendet (RP 72/2002 rd). Ansvaret för jävsbedömningen vilar på ministern själv, som måste vara uppmärksam på om jävsgrunderna är tillämpliga på hans eller hennes position och agerande.

Jävsgrunderna för tjänstemän ingår i 28 § i förvaltningslagen. I bedömningen av det aktuella fallet kan man utgå från att jävsgrunderna i 1 mom. 1, 2 och 4—6 punkten inte är tillämpliga. Enligt erhållen utredning är det också klart att jävskriteriet i 3 punkten inte uppfylls, eftersom Himanen inte är en sådan närstående till Katainen som avses i 2 mom. 1 punkten.

Enligt 1 mom. 7 punkten är en tjänsteman jävig om tilltron till hans eller hennes opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Det viktigaste syftet med denna generalklausul är att säkerställa att ett ärende behandlas med objektiv opartiskhet, dvs. framför allt med allmän tilltro till att behandlingen är objektiv och oberoende. "Något annat särskilt skäl" måste kunna uppfattas av utomstående och det måste äventyra opartiskheten i ungefär samma omfattning som i de situationer som nämns i 1-6 punkten. Generalklausulen kan också bli aktuell när en fråga är av den karaktären att allmänheten kan komma att ifrågasätta en persons opartiskhet (RP 72/2002 rd, RP 88/1981 rd). Att en utomstående person misstror en tjänstemans eller myndighets handlande konstituerar inte jäv enligt generalklausulen, utan det måste finnas ett konkret skäl till att tilltron äventyras. Punkt 7 ligger till grund för bedömningen av bl.a. sådana fall där det råder ett fast vänskapsförhållande mellan en tjänsteman och en part (RP 72/2002 rd). En vanlig bekantskapsrelation konstituerar inte jäv.<sup>2</sup> För jäv enligt generalklausulen utifrån en utomstående be-

<sup>2</sup> Se Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon taakeet, Porvoo 2011, s. 161.

dömning krävs det inte nödvändigtvis att tjänstemannen har varit medveten om att en omständighet äventyrar opartiskheten eller att han eller hon har handlat svikligt eller i övrigt inkorrekt (GrUB 10/2010 rd).

Utskottet anser följaktligen att Katainen inte varit jävig enligt 28 § 1 mom. i förvaltningslagen då han 2011 på olika sätt deltog i verksamhet som ledde till avtal om det internationella forskningsprojektet. Den normala bekantskapsrelation som uppstått mellan Katainen och Himanen i ämbets- och arbetsutövning konstituerar inte jäv. Anmärkningen innehåller inte och den inkomna utredningen ger inte belägg för andra faktorer som sammantaget bedömt skulle äventyra tilltron till statsministerns opartiskhet.

#### *Principerna om god förvaltning*

Som ovan sagts tillämpades upphandlingslagen inte på forskningsprojektet. Tolkningen var ett resultat av normal tjänstemannaberedning vid statsrådets kansli. Vilken den riktiga tolkningen av upphandlingslagen är saknar relevans i det ministeransvarighetsärende som utskottet behandlar. Relevant däremot är att bedöma om man genom att avstå från konkurrensutsättning i beslutet om forskningsprojektet avviker från normala förfaranden eller principerna för god förvaltning i syfte att gynna Himanen.

Myndigheterna ska enligt 6 § i förvaltningslagen bemöta dem som utrettar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Den i paragrafen inbakade principen om ändamålsbundenhet innehåller en allmän förpliktelse att utöva behörighet endast för det syfte som den enligt lag är avsedd för. En myndighet får inte främja andra ändamål än dem som hör till dess uppgifter och som ingår i syftet för den lag som ska tillämpas i det enskilda fallet (RP 72/2002 rd). Ett annat exempel på sådant som kan strida mot principen är om myndigheten utnyttjar sin särställning för påtryckning eller missbrukar den på annat sätt.<sup>3</sup>Kravet att myn-

digheternas åtgärder ska vara opartiska är en manifestation av den förvaltningsrättsliga objektivitetsprincipen. Enligt den får förvaltningsverksamheten inte basera sig på grunder som är osakliga eller på något annat sätt främmande för förvaltningen. Sådana grunder kan t.ex. vara favorisering av vänner (RP 72/2002 rd).

I statsministerns och det under statsministern lydande statsrådets kanslis uppgifter ingår planering av framtidspolitiska och andra samhällspolitiska frågor inklusive beredningen av statsrådets framtidsredogörelse. Statsministern har som sagt varit den som tagit initiativet och aktivt arbetat för att den internationella undersökning som stöder beredningen av framtidsredogörelsen läggs ut på professor Himanens forskargrupp och att finansierarna kommer från kretsar utanför statsrådets kansli. Han gav tjänstemän vid statsrådets kansli i uppdrag att förhandla med Himanen, Sitra, Finlands Akademi och Tekes om själva forskningsprojektet och finansieringen av det.

Av yttrandena från representanter för Finlands Akademi framgår det att statsministerns och statsrådets kanslis medverkan i beredningen av projektet påverkat beslutsfattandet i akademiens styrelse och svängrummet för dem som beredde beslutet. Finlands Akademi hade sannolikt inte bidragit till finansieringen om inte statsministern och statsrådets kansli bedömt att forskningsprojektet är viktigt. Representanter för finansierarna har emellertid suttit med i avtalsförhandlingarna och varit med om att ta fram avtalet och till slut självständigt genom egna beslutsprocesser fattat beslut om medfinansiering av projektet. I den undersökning av lagligheten i en ministers ämbetsåtgärd som uppdragits åt utskottet ingår inte att utreda om tjänstemännen hos beställaren och finansierarna förfarit korrekt i beredningen av och beslutet om forskningsprojektet. Den bedömningen gör justitiiekanslern i beslutet med anledning av framställda klagomål.

Katainen uppger att han understött forskningsprojektet, eftersom han räknat med att framtidsarbetet i Finland får god uppbackning av det projekt Himanen presenterade. Av erhållen

<sup>3</sup> Se Mäenpää 2011, s. 83.

## GrUB 4/2013 rd — Ö 2/2013 rd

information att döma har statsministerns initiativ och starka roll när arbetena på ett avtal om forskningsprojektet inleddes varit den avgörande faktor som fått finansierarna att gå med. Av den information utskottet fått framgår inte om Katainen försökt påverka avtalsparterna eller framtagningen av avtalet i statsrådets kansli av personliga skäl eller att hans agerande i övrigt strider mot principen om ändamålsbundenhet.

### Slutsats

Grundlagsutskottet anser att den erhållna informationen inte innehåller något sådant som skul-

le ge anledning att misstänka att statsminister Jyrki Katainen förfarit lagstridigt i de ämbetsåtgärder som avses i anmärkningen.

### Utskottets beslut

Grundlagsutskottet anför som sitt ställningstagande enligt 114 § i grundlagen

*att statsminister Jyrki Katainen inte förfarit lagstridigt i sin ämbetsutövning i det aktuella fallet.*

Helsingfors den 19 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Outi Mäkelä /saml  
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /gröna  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf  
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml  
Markus Lohi /cent  
Elisabeth Nauclér /sv  
Tom Packalén /saf  
Tapani Tölli /cent  
Anu Urpalainen /saml  
ers. Mika Kari /sd  
Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.



Till riksdagens grundlagsutskott

Anmärkning enligt 10 kap. 115 § i grundlagen

Vi undertecknande riksdagsledamöter ber grundlagsutskottet undersöka om statsminister Jyrki Katainen uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till hans ministeruppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning när han varit med om att ordna finansieringen till Sofos Oy för ett framtidsredogörelseprojekt.

Händelsebeskrivning

På statsrådets kanslis webbplats beskrivs projektet på följande sätt:

"Beredningen av forskningsprojektet inleddes hösten 2011.

[Statsrådets kansli, Sitra, Finlands Akademi och Tekes undertecknade i februari 2012 ett avtal med en internationell forskningsgrupp om genomförande av ett projekt i anslutning till framtidsredogörelsen.]

Det tvååriga forskningsprojektet genomförs av en forskningsgrupp bestående av sju personer.

Projektet administreras av Sofos Oy. Arbetsgruppens arbete kommer att fortsätta fram till det andra toppforumet, som hålls hösten 2013. Projektets slutrapport offentliggörs 2013 som ett akademiskt verk riktat till en bred internationell publik.

De totala kostnaderna för projektet uppgår till [högst] 800 000 euro. Det är fråga om en samfinansierad undersökning, där Sitras, Finlands Akademis och Tekes andel är totalt 700 000 euro och Sofos Oy:s andel 100 000 euro."<sup>1</sup>

Statsministern är chef för statsrådets kansli.

Statsrådet utnämner ledningen för de institutioner som utsetts att finansiera forskning enligt följande:

1. Finlands Akademi: Akademien leds av en generaldirektör som utnämns av statsrådet för längst fem år åt gången. Generaldirektören avgör de ärenden som hör till Akademien, om inte något annat föreskrivs eller något annat bestäms i instruktionen eller arbetsordningen.<sup>2</sup>
2. Tekes: Utvecklingscentralen har en direktion som utnämns av statsrådet för tre år i sänder. /- - / Statsrådet förordnar direktionens ordförande och vice ordförande.<sup>3</sup>
3. Sitra: Styrelsen har sex medlemmar. Finansministeriet, handels- och industriministeriet samt undervisningsministeriet skall vara representerade i styrelsen. Överbudsmannen är medlem av styrelsen.<sup>4</sup>

Sofos Oy ägs av Pekka Himanen, som statsminister Jyrki Katainen har känt i 10–20 år och som han träffar regelbundet, enligt vad han uppgett i offentligheten.

Statsminister Jyrki Katainen har i offentligheten sagt att han tillsammans med Pekka Himanen träffat representanter för Sitra, Finlands Akademi och Tekes och diskuterat finansieringen av ett forskningsprojekt. Före mötet med finansörerna hade Katainen träffat Himanen och diskuterat projektet och finansieringen av det.<sup>5</sup>

I motiveringen till Tekes beslut om finansiering konstateras följande: "Statsrådets kansli har valt Sofos Oy, som även bidrar till finansieringen, till genomförare av projektet ... andra finansörer är på inbjudan av statsrådets kansli Tekes, Finlands Akademi och Sitra." (våra understrykningar)<sup>6</sup>

Finlands Akademis styrelseordförande Arto Mustajoki har kommenterat förfarandet med följande ord:

<sup>1</sup> Statsrådets kanslis webbplats per 3.3.2013. Kursiverad text inom hakparentes finns inte i den svenskspråkiga webbversionen, utan har översatts av riksdagens kansli utifrån den finska versionen.

<sup>2</sup> Lagen om Finlands Akademi, 7 §

<sup>3</sup> Lagen om Tekes, 5 §

<sup>4</sup> Lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet, 10 §

<sup>5</sup> Iltasanomat 25.2.2013, övers. riksdagens kansli

<sup>6</sup> Iltasanomat 28.2.2013, övers. riksdagens kansli

"Statsrådets kansli var projektets beställare, vilket sätter press på beslutsfattandet ..." I samma artikel ifrågasatte han styrningen uppifrån.<sup>7</sup> Han sade följande till Helsingin Sanomat om det inträffade: "... eftersom inte bara Himanen utan bland annat statsministern själv var på plats och bad om pengar var det svårt att säga att projektet är dåligt och att vi inte vill finansiera det."<sup>8</sup> Vidare sa Mustajoki att ärendet kom som en överraskning för Akademien och att ansökan om finansiering inte skulle ha klarat sig i ett normalt förfarande. Frågan behandlades dock vid sidan av det normala förfarandet. Akademien beviljade projektet 150 000 euro.<sup>9</sup>

Veli-Pekka Saarnivaara, generaldirektör för Tekes vid tiden för det inträffade, har konstaterat att Tekes skulle ha velat konkurrensutsätta den undersökning som filosof Pekka Himanen valdes att utföra. Enligt f.d. generaldirektör Veli-Pekka Saarnivaara klargjorde man mycket tydligt detta under förhandlingarna i ärendet. "Visst framförde Tekes klart åsikten att vi mycket gärna skulle ha konkurrensutsatt det. Att vi fått se vilka de världskända gururna är som kommer att ingå ..." I egenskap av generaldirektör deltog Saarnivaara i finansieringsförhandlingarna för drygt ett år sedan. Han säger att man ännu efter mötet diskuterade hur förnuftig beställningen är innehållsmässigt.<sup>10</sup>

### Sammanfattning

Sofos Oy har beviljats över 700 000 euro i offentliga medel i ett förarande där statsminister Jyrki Katainen aktivt verkat för och främjat sin väns företags, Sofos Oy, intressen genom att välja företaget att utföra den planerade undersökningen och genom att delta i överläggningarna där man för cheferna för ämbetsverk underställde statsrådets utnämningssmakt föreslog att de skulle finansiera Sofos Oys forskningsprojekt utan konkurrensutsättning och normal bedömning och utan de förfaranden som normalt tillämpas vid bedömning av huruvida ett projekt ska finansieras.

I 40 kap. 7 § sägs följande: "Om en tjänsteman i syfte att bereda sig eller någon annan nytta eller orsaka olägenhet eller skada för någon annan

- 1) bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, när han eller hon deltar i beslutsfattande eller beredning av beslutsfattande eller utövar offentlig makt i sina andra tjänsteåligganden, eller
- 2) missbrukar sin ställning i förhållande till någon som står i direkt lydadsförhållande till honom eller henne eller under hans eller hennes omedelbara tillsyn, skall tjänstemannen för *missbruk av tjänsteställning* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Tjänstemannen kan även dömas till avsättning, om brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig för sitt uppdrag."

I 40 kap. 10 § sägs vidare: "Om en tjänsteman vid tjänsteutövning av oaktsamhet bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, på något annat sätt än vad som avses i 5 § 2 mom., och om gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, skall tjänstemannen för *brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet* dömas till varning eller böter."

Vi undertecknande riksdagsledamöter ber grundlagsutskottet undersöka om statsminister Jyrki Katainen har brutit mot sin tjänsteplikt när han varit med om att främja finansieringen till Sofos Oys forskningsprojekt i strid med Finlands Akademis, Sitras och Tekes egna bestämmelser om medverkan i forskningsfinansiering och om han i detta förfarandet i övrigt agerat lagligt med hänsyn till jämlikhetsprincipen i 6 § i grundlagen.

Helsingfors den 6 mars 2013

Teuvo Hakkarainen (saf)

<sup>7</sup> Yles nyheter 22.2.2013, övers. riksdagens kansli

<sup>8</sup> Helsingin Sanomat 25.2.2013, övers. riksdagens kansli

<sup>9</sup> Kansan Uutiset 25.2.2013, övers. riksdagens kansli

<sup>10</sup> Yle 25.2.2013, övers. riksdagens kansli

[Översättning från finska till svenska: riksdagens svenska byrå 2.4.2013]

## Till grundlagsutskottet

### ***Bemötande på den anmärkning mot statsminister Katainen enligt 115 § i grundlagen som vissa ledamöter lämnat den 6 mars 2013***

I anmärkningen mot mig enligt 115 § i grundlagen ingår en begäran om att det ska undersökas huruvida jag som statsminister uppsåtligen eller av grov oaktsamhet väsentligen har brutit mot mina skyldigheter i anslutning till ministeruppdraget eller annars i min tjänsteutövning förfarit uppenbart lagstridigt då jag har medverkat i att ordna finansiering till Sofos Oy för genomförandet av projektet med framtidsredogörelsen.

I anmärkningen påstås att Sofos Oy har beviljats offentliga medel om sammanlagt 700 000 euro i ett förfarande där jag som statsminister aktivt skulle ha främjat och agerat för intressen som företräds av Sofos Oy, som ägs av min vän, genom att välja bolaget för att genomföra det planerade forskningsprojektet och genom att delta i en förhandling där finansieringen av Sofos Oy:s forskningsprojekt föredrogs för cheferna för inrättningar under statsrådets utnämningssamtal så att projektet inte upphandlas genom anbudsproceduren och bedömningen av projektets finansiering inte sker genom den ordinära och normala praxis enligt vilken institutionerna i övrigt väljer vilka projekt de ska finansiera med sina medel.

### ***1. Beskrivning av händelseförloppet Framtidsredogörelsens beredningsskeden***

Det har blivit praxis att varje regering en gång per valperiod lämnar till riksdagen en framtidsredogörelse som behandlar samhällsalternativ på lång sikt. Ämneskretsen för varje redogörelse har i en tidsperiod om 10–20 år avgränsats till centrala frågor som är strategiska med avseende på de politiska riktlinjerna. Redogörelsen presenterar regeringens syn på det aktuella frågekomplexet jämte politiska riktlinjer. Riksdagen, och i synnerhet dess framtidsutskott då det behandlar redogörelsen, deltar i debatten, och redogörelsen bidrar också till en mer omfattande samhällsdebatt. Statsrådets kansli ansvarar för beredningen av framtidsredogörelsen, och när redogörelsen är klar ansvarar kansliet för att främja verkställandet av riktlinjerna.

Beredningen av framtidsredogörelsen inleddes på statsrådets kansli när jag i slutet av augusti 2011 gav dåvarande chefen för enheten för politikanalys vid statsrådets kansli Jukka Pekkarinen i uppdrag att inleda beredningen av en framtidsredogörelse. Temat för redogörelsen skulle vara Finlands medel för framgång i en värld i förändring.

Det första tjänstemannaförslaget inom kansliet om beredningen av framtidsredogörelsen färdigställdes den 29 september 2011. Förslaget granskade förändringsfaktorer och utmaningar i anslutning till redogörelsens tema, framtidsredogörelsens karaktär, beredningstidtabellen och organiseringen. Förslaget tog upp framtidsredogörelsens temaområden och redogörelsens tillvägagångssätt, och det konstaterades att de strategiska valen kräver beredskap för alternativa utvecklingsbilder. Vidare konstaterades det att utöver att utnyttja och sammanfatta publicerad information är det angeläget att utnyttja finländsk och internationell sakkunskap när redogörelseprojektets delrapporter produceras och slutrapporten färdigställs. Ytterligare konstaterades att det finns ett behov av att producera också internationellt intresseväckande utspel i debatten om välfärdspolitiken. I förslaget konstaterades att parallellt med beredningen av framtidsredogörelsen ska ett internationellt forskningsprojekt inledas.

Målet har varit att i beredningen utöver dokumentet till riksdagen få fram utvecklingsprocesser som stödjer Finlands hållbara tillväxt och välfärd. Medlen för att nå detta har varit en framsynsprocess av nytt slag, ett internationellt forskningsprojekt och försök i anslutning till redogörelsen.

Vid regeringens förhandling den 13 oktober 2011 fördes en remissdebatt om beredningen av framtidsredogörelsen. Där framställde jag förslaget till tematik för redogörelsen. Behandlingen baserade sig på en promemoria av den 11 oktober 2011 sammanställd av enheten för politikanalys vid statsrådets kansli. Promemorian nämnde att parallellt med beredningen av framtidsredogörelsen pågår igångsättningen av ett projekt av en internationell forskningsgrupp. På grundval av regeringens förhandling inleddes beredningen av framtidsredogörelsen.

Statsrådets kansli publicerade den 28 oktober 2011 i annonskanalen Hilma en förfrågan där sakkunniga ombads dels lämna synpunkter på hur redogörelsens innehåll kunde preciseras, dels anmäla intresse för att delta i att utföra bakgrundsutredningar för projektet. De ombads också redogöra för färskas eller pågående undersökningar som berör redogörelsens tematik. Denna förfrågan var varken ett meddelande om offentlig upphandling eller en begäran om anbud. Inom tidsfristen den 18 november 2011 inkom 35 svar på förfrågan.

I sina svar på förfrågan av den 28 oktober 2011 ansåg Sitra, Tekes och Finlands Akademi att det under ledning av statsrådets kansli i form av ett nationellt samprojekt bör genomföras en framsynsprocess och att de nämnda parterna preliminärt har samtalat om möjligheten att bilda en kärngrupp som i praktiken kan ansvara för planeringen och genomförandet av framsynsprocessen. Kansliet inledde tillsammans med dessa tre parter diskussioner om samarbete för att genomföra den nationella framförhållningen så att den betjänar beredningen av framtidsredogörelsen. Arbets- och näringsministeriet kom med i diskussionerna i början av 2012.

Ekonomiska rådets sekretariat, som är inrymt i statsrådets kansli, utnyttjade svaren på förfrågan av den 28 oktober 2011 vid planeringen av ekonomiska rådets verksamhet och beställde en undersökning om vilka utmaningar brytningarna inom den globala ekonomin och teknologin medför för Finlands ekonomi av det ekonomiska forskningsinstitutet Pellervo, och en utredning om utvecklingen av den nationalekonomiska konkurrenskraften i fråga om kostnader och utvecklingen av mätmetoder av Näringslivets forskningsinstitut. Rapporterna utgör en del av informationsbasen för beredningen av framtidsredogörelsen.

Regeringen behandlade vid sin förhandling den 9 november 2011 styrningen av beredningen och verkställandet av framtidsredogörelsen. Vid förhandlingen nådde man en överenskommelse om att det tillsätts en ministerarbetsgrupp som preciserar beredningens innehållsmässiga utgångspunkter, styr beredningen och säkerställer att verkställandet inleds. Till ministerarbetsgruppens ordförande utsågs näringsminister Jyri Häkämies.

Projektet för framtidsredogörelsen tillsattes den 20 mars 2012. Statsrådets kansli har det övergripande ansvaret för att bereda redogörelsen och främja att den verkställs. Sitra, Tekes, Finlands Akademi och arbets- och näringsministeriet ställer särskilt vid framsynsskedet expertis och andra resurser till projektets förfogande. I beslutet om tillsättningen konstateras att projektet har ett tätt samband med det internationella forskningsprojektet "Kestävän kehityksen malli". Forskningsprojektets mål är att förse beredningen av framtidsredogörelsen med ny information och nya perspektiv.

Beredningen av framtidsredogörelsen inleddes med insamling av data. Framsynsskedet genomfördes i samarbete mellan statsrådets kansli, arbets- och näringsministeriet, Sitra, Tekes och Finlands Akademi. Först sållades teman för framsynen fram genom en webbenkät och en materialanalys samt med hjälp av verkstäder. Tematiken fastställdes av ministerarbetsgruppen för framtidsredogörelsen. Beredningen och temavalen behandlades också vid regeringens aftonskola den 26 juni 2012. Efter det öppnades projektets webbplats på adressen 2030.fi. Följande skede blev att tematiken bearbetades av ett hundratal forskare och experter. Synpunkter från regionerna och av ungdomar togs med i framsynsarbetet genom att det under ministrarnas ledning hölls lokala diskussionsmöten på sju universitetsorter. Resultaten av framsynen publicerades den 14 februari 2013 på webbplatsen tulevaisuus.2030.fi.

Efter att framsynsskedet var slutfört inleddes bearbetningen av riktlinjerna för framtidsredogörelsen. Efter att framsynsrapporten publicerades började man samla in synpunkter och gjorde en webbenkät om resultaten av framsynen. Dessutom ordnades informationsmöten. Vid sitt möte den 5 april 2013 bestämmer ministerarbetsgruppen de innehållsmässiga valen för framtidsredogörelsen. Arbetet fortsätter så att framtidsredogörelsen kan lämnas till riksdagen under höstsessionen 2013.

#### ***Det internationella forskningsprojektet inleds – händelseförloppet augusti–september 2011***

Mitt första möte med Pekka Himanen i det aktuella ärendet skedde den 16 augusti 2011 över en lunch. Då berättade Pekka Himanen att han är i färd med att samla ihop en internationell forskargrupp inklusive bl.a. samhällsvetaren Manuel Castells (som jag har träffat några gånger utomlands och i Finland), och att de hade för avsikt att behandla olika modeller för en hållbar ekonomisk tillväxt. På grundval av det tänkte jag att detta kunde vara ett utmärkt sätt att få ett internationellt perspektiv och forskarhjälp i framtidsarbetet för vad som kanske kan vara den intressantaste framtidsutmaningen för våra samhällen.

Den 27 september 2011 sammankallade jag ett möte dit jag bjöd in chefdirektörerna för Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra (Mikko Kosonen), utvecklingscentralen för teknologi och innovationer Tekes (Veli-Pekka Saarnivaara) och Finlands Akademi (Markku Mattila). I mötet deltog också Pekka Himanen, ekonomiska rådets generalsekreterare Jukka Pekkarinen och statssekreterare Veli-Pekka Nummikoski.

Pekka Himanen presenterade under mötet sitt internationella forskningsinitiativ om en modell för finländsk tillväxt. Det skulle handla om ett forskningsprojekt på internationell nivå som skulle ge impulser för framtidsredogörelsen och föra dialog med olika parter i Finland och internationellt. Modellen för den finländska tillväxten skulle undersökas ur tre synvinklar: som modell för tillväxt i den globala ekonomin, som försvar för välfärdssamhällets värderingar i en ny tid och som modell för en hållbar tillväxt. Projektet skulle stödja beredningen av framtidsredogörelsen, genomföra en forskningsinsats av en internationell toppgrupp och producera en finländsk publikation med ett internationellt perspektiv och ett samlande internationellt verk. Forskningen skulle finansieras av Sitra, Tekes och Finlands Akademi.

Vid mötet konstaterade jag vad regeringen har för avsikt att behandla i framtidsredogörelsen som ska lämnas till riksdagen 2013. Jag framförde att det vore fint om vi kunde få stöd för arbetet i form av internationell expertis och forskningshjälp, flera internationella toppforskare som stöd för det finländska framtidsarbetet. Vidare konstaterade jag att det handlar om huruvida denna internationella forskning alls är intressant för Sitra, Tekes och Finlands Akademi, om projektet intresserar dem tematiskt och om de är redo att finansiera forskningen. Jag ville sammanföra parterna, varefter var och en själv kan överväga om det är intressant för dem att gå med.

#### ***Beredning av det internationella forskningsprojektet maj 2011–februari 2012***

Beredningen av det internationella forskningsprojektet inleddes efter mötet den 27 september 2011.

Förhandlingar om att genomföra det internationella forskningsprojektet fördes vid möten som sammankallats av statssekreterare Veli-Pekka Nummikoski i oktober och november 2011 (7.10.2011, 25.10.2011 och 25.11.2011). I mötena deltog på inbjudan av statssekreterare Nummikoski chefdirektörerna eller deras representanter från Sitra, Tekes och Finlands Akademi, Pekka Himanen samt tjänstemän från statsrådets kansli.

I enlighet med vad som avtalats vid förhandlingarna beslutade man lägga sista handen vid samarbetsavtalet om det internationella forskningsprojektet i tätt förhandlingssamarbete mellan parterna (statsrådets kansli, Sitra, Tekes, Finlands Akademi och Sofos Oy) mellan december 2001 och januari 2012.

När förhandlingsresultatet och det preliminära samarbetsavtalet var färdigt publicerade statsrådets kansli ett meddelande om frivillig förhandsinsyn (ex ante) i tillägget till Europeiska unionens officiella tidnings webbversion den 7 februari 2012.

I meddelandet om frivillig förhandsinsyn beskrevs att statsrådets kansli, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra, utvecklingscentralen för teknologi och innovationer Tekes, Finlands Akademi och

Sofos Oy har för avsikt att i samarbete genomföra forskningsprojektet Kestävän kasvun malli. Projektet består av internationellt forskningsarbete som samfinansieras av parterna, och som bland annat avser att stödja beredningen av statsrådets framtidsredogörelse. Under projektet samordnar statsrådets kansli samarbetet mellan de nämnda parterna. Meddelandet beskriver förfarandet och dess karaktär samt att avtalet inte hör till tillämpningsområdet för det aktuella direktivet. Forskningsprojektet ingår inte i tillämpningsområdet på grundval av 8 § 1 mom. 6 punkten i lagen om offentlig upphandling. Det är fråga om ett samfinansierat forskningsprojekt, vars kostnader fördelas mellan Sitra, Sofos Oy, Finlands Akademi och Tekes. Sofos Oy, som ansvarar för genomförandet av projektet, står för en del av projektets kostnader. De upphandlande enheter som deltar i projektet ersätter inte den utförda forskningstjänsten i sin helhet. Slutresultaten av projektet får även utnyttjas av andra än de upphandlande enheter som deltar i projektet.

Statsrådets kansli koordinerar beredningen av finansieringsavtalet för forskningsprojektet tillsammans med finansörerna Sitra, Tekes och Finlands Akademi. Varje part fattade efter beredningen sitt eget självständiga beslut under februari 2012 om att delta i projektet. Forskningsavtalet undertecknades mellan den 24 februari och den 1 mars 2012.

Det är fråga om ett två år långt forskningsprojekt som utförs av sju internationellt erkända professorer och forskare. Sofos Oy ansvarar för projektets genomförande, och de totala kostnaderna för projektet är högst 800 000 euro. Sitras, Finlands Akademis och Tekes andel är totalt 700 000 euro och Sofos Oy:s 100 000 euro.

Forskningsgruppens arbete kommer att fortsätta fram till det andra toppforumet, som hålls hösten 2013. Projektets slutrapport offentliggörs i slutet av 2013.

Målet för det internationella forskningsprojektet "Kestävän kasvun malli" är att stödja arbetet med regeringens framtidsredogörelse. Arbetet utförs av en forskningsgrupp under ledning av professor Pekka Himanen (Aalto-universitetet), och professor Manuel Castells (Open University of Catalonia, Barcelona; University of Southern California, Los Angeles). Gruppens övriga medlemmar är professor AnnaLee Saxenian (University of California, Berkeley), professor You-Tien Hsing (University of California, Berkeley), professor Fernando Calderon (University of Minnesota), professor Isidora Chacon Alvarez (University of Costa Rica), professor Nico Cloete (University of Western Cape, University of Oslo). Forskningsprojektets mål är "att skapa en akademisk publikation om ett forskningsarbete på högsta internationella nivå i bokform. Genom detta forskningsarbete placeras Finlands modell in i en internationell kontext. Projektet stödjer den omfattande process som regeringens beredning av framtidsredogörelsen har igångsatt i fråga om Finlands modell för en hållbar utveckling och välfärd med hjälp av internationellt forskningsarbete."<sup>1</sup>

Forskningsprojektets mål är "att skapa en analys och syntes på högsta internationella nivå om den nya internationella utvecklingen som modellerna för tillväxt ska svara på. Det sker genom att gestalta en ny omvärld (i) genom att skapa ett nytt teoretiskt ramverk för att förstå utvecklingen, (ii) genom att göra analyser av case studies som belyser förändringarna i världsekonomin omvärld, (iii) genom att generera ett nytt tänkande om hur man kan skapa nya lösningar för delteman för en hållbar tillväxt i en sådan värld samt (iv) genom att på denna grund slutligen sammanfatta rekommendationer för en politik för modellen för en hållbar tillväxt."

I det internationella forskningsprojektet finns två sammanvävda huvudelement. Först görs "en analys om en ny internationell ram som de ekonomiskt, välfärdsfärdigt och ekologiskt hållbara tillväxtmodellerna ska svara mot. I anslutning till det skapas ett nytt begreppsmässigt ramverk för förståelse av ramen. Det kompletteras med empiriska analyser av utvalda exempelfall som reflekterar den nya världsekonomin." Vidare "kan analyserna av delteman för modellen för en hållbar tillväxt, case study-fallen och politikrekommendationerna utnyttjas endast om de har en enhetlig och teoretisk grund. Därför vilar hela analysen på en ny teoretisk syntes som specificerar den nya globala situationen. Syntesarbetet

<sup>1</sup> Projektplan. Samarbetsavtal om att genomföra det internationella forskningsprojektet Kestävän kasvun malli. Bilaga 2 till avtalet.

behandlar också frågan om en brytning i fråga om värderingar som har förbigåtts i alla existerande framtidsprojekt, eftersom modellerna för tillväxt i sista hand måste vila på en hållbar värdegrund.<sup>2</sup>

Det handlar om forskning med karaktär av basforskning i syfte att skaffa kunskap om grunderna för fenomen och iakttagbara fakta utan att man siktar på vissa uppenbara tillämpningar eller användningssyften.

## **2. Forskningsprojektet och upphandlingsförfarandet**

Den gällande lagen om offentlig upphandling (348/2007, upphandlingslagen) ålägger i regel offentliga samfund och andra upphandlande enheter att konkurransutsätta sin upphandling enligt reglerna för förfarandet. Enligt lagens 8 § 1 mom. tillämpas upphandlingslagen dock inte på tjänsteupphandlingar som gäller forsknings- och utvecklingstjänster, utom de som uteslutande är till nytta för en upphandlande enhet i dess egen verksamhet, förutsatt att den tillhandahållna tjänsten helt betalas av den upphandlande enheten. Upphandlingslagen tillämpas endast på forsknings- och utvecklingstjänster där nyttan helt tillfaller den upphandlande enheten och används i dess egen verksamhet. En annan förutsättning är att den upphandlande enheten ersätter tjänsten helt, dvs. skaffar tjänsten endast för sig själv. Avsikten är att upphandlingslagen inte ska gälla t.ex. forskningsprojekt där den upphandlande enheten är delfinansiär eller gynnas av projektet endast delvis eller indirekt. Resultaten av sådana forsknings- och utvecklingsprojekt är offentliga och kan i allmänhet utnyttjas i större omfattning.

Det internationella forskningsprojektet "Kestävän kehityksen malli" är en undersökning med gemensam finansiering vars kostnader fördelas mellan Sitra, Tekes, Finlands Akademi och Sofos Oy. Projektets slutresultat kan utnyttjas allmänt och i vid omfattning och nyttan av forskningen begränsas inte till användning i de nämnda parternas verksamhet. De som deltar i projektet betalar inte den tillhandahållna tjänsten helt.

Reglerna för konkurransutsättning i vår nationella upphandlingslag liksom också undantagen för konkurransutsättningen är baserad på bestämmelserna i Europeiska unionens direktiv om offentlig upphandling (2004/18/EG). Inte heller på EU-nivå tillämpas upphandlingsreglerna på upphandlingar som gäller forsknings- och utvecklingstjänster under ovan nämnda förutsättningar.

I förordet till det gällande direktivet om offentlig upphandling ges bakgrund till ställningen för upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster i direktivet. I förordet hänvisas till artikel 163 i EU-fördraget (numera artikel 179 i FEUF) enligt vilken unionens vetenskapliga och tekniska grund kan stärkas genom att främja forskning och teknologi. Trots att målet till en del stöds av att forskningsprojekt öppnas för anbudstävling, bör upphandlingsdirektivet enligt direktivets förord inte tillämpas på forskningsprojekt som finansieras gemensamt.

Tillämpning av detaljerade regler för förfarande enligt upphandlingslagen lämpar sig oftast inte utan svårigheter t.ex. för att finansiera basforskning eller forskning med karaktär av basforskning. Vid förfaranden enligt upphandlingslagen är utgångspunkten att ett offentligt samfund själv i förväg i sitt dokument för anbudsbegäran mycket detaljerat definierar den önskade tjänsten, dess egenskaper och användningssyfte. Leverantörerna på marknaden lämnar sina anbud på grundval av dessa upplysningar och krav. Vid finansiering av forskning är förfarandet däremot oftast en ansökningsprocess där de parter som söker finansiering presenterar forskningens objekt, innehåll och genomförandesätt, som finansieraren reagerar på i sitt finansieringsbeslut. I forskningen ingår också oftast ett element av produktion av ny kunskap, som den upphandlande enheten inte kan definiera i beskrivningen av objektet för upphandlingen. Förfaranden enligt upphandlingslagen lämpar sig främst för upphandling av forsknings- och utvecklingsarbete av underleveranstyp såsom laboratorie-, mättnings- eller testningstjänster. Basforskning och forskning med karaktär av basforskning går inte att bedöma i förväg på kvalitetsbaserade grunder, utan denna typ av bedömning sker alltid i efterskott.

---

<sup>2</sup> Projektplan. Samarbetsavtal om att genomföra det internationella forskningsprojektet Kestävän kasvun malli. Ilaga 2 till avtalet.

Ett kännetecken för upphandlingsavtal som omfattas av upphandlingslagen är att tjänsten utförs åt eller varan överläts till den betalande upphandlande enheten eller att den upphandlande enheten åtminstone har ett ekonomiskt intresse av att upphandlingen genomförs. Slutresultatet och nyttan av forskning enligt bestämmelsen om undantag i upphandlingslagen kan dock utnyttjas i större omfattning på olika sätt: resultaten kan utnyttjas i andra forskningsprojekt, eller också kan man finna praktiska tillämpningar för dem såväl inom offentlig förvaltning som inom den privata sektorn.

I mitt svar på riksdagens skriftliga spörsmål SS 887/2012 rd konstaterades att ett meddelande om frivillig förhandsinsyn (ex ante) i fråga om den undersökning som nämns i spörsmålet publicerades den 7 februari 2012 i tillägget till Europeiska unionens officiella tidnings webbversion. Ett sådant frivilligt förhandsmeddelande stämmer överens med det mål för öppenhet som också nämns i upphandlingslagen. Informationen om finansieringsförfarandet och dess grunder förmedlas nämligen då till allmänheten i EU:s hela vidd.

### 3. Bedömning av jäv

Avsikten med bestämmelserna om jäv är att hindra att en person som behandlar ett myndighetsärende ska kunna påverka ärendet på grund av släktskapsförhållanden, ekonomiska bindningar eller andra egna intressen (subjektiv opartiskhet). För att jäv ska föreligga krävs i regel att det finns en relativt fast relation mellan den som handlägger ett förvaltningsärende och det ärende som handläggs eller en part i ärendet och att det finns skäl att misstänka att handläggarens objektivitet, opartiskhet och oberoende kan ha försvagats. Syftet med bestämmelserna om jäv är också att hindra att osakliga omständigheter och ovidkommande synpunkter påverkar behandlingen av förvaltningsärenden samt att understryka objektiviteten hos de anställda inom förvaltningen. Jävsbestämmelserna har därmed också en mera allmän funktion. De stärker ett neutralt förfarande och en allmän tilltro till att förfarandet är oavhängigt (objektiv opartiskhet).<sup>3</sup>

Enligt 17 a § i lagen om statsrådet får en minister som är jävig inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande när ärendet behandlas. Detta gäller också vid beredningen av ett enskilt förvaltningsärende. På ministrar tillämpas de jävsgrunder som anges i 28 § i förvaltningslagen. En minister ska informera om sitt jäv och jävsgrunderna i samband med behandlingen av ett ärende. Att självmant konstatera jäv utgör en tjänsteplikt.

De flesta av de jävsgrunder som anges i 28 § 1 mom. 1–6 punkten i förvaltningslagen grundar sig på formella kriterier och är tämligen entydiga. Om någon av dessa jävsgrunder föreligger är en minister alltid jävig. I det aktuella ärendet föreligger ingen av de jävsgrunder som nämns i 28 § 1 mom. 1–6 punkten i förvaltningslagen. Det innebär att bedömningen av huruvida jag var jävig att den 27 september 2011 delta i det möte där forskningsprojektet behandlades och överhuvudtaget av min roll i samband med beställningen av det internationella forskningsprojektet måste utgå från den s.k. generalklausulen om jäv i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen.

Bestämmelsen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen förutsätter att tolkningen görs från fall till fall. Enligt bestämmelsen är en minister jävig om tilltron till hans eller hennes opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Det särskilda skäl som avses ska kunna observeras av en utomstående och dess verkning på opartiskheten ska i stort sett vara på samma nivå som i de i lagen särskilt definierade övriga jävsituationerna. Generalklausulens centrala uppgift är att trygga en objektivt opartisk behandling av ett ärende, dvs. särskilt en allmän tilltro till att förfarandet är objektivt och opartiskt.

Jag hade inga personliga, ekonomiska eller andra bindningar eller motiv i samband med upphandlingen av det internationella forskningsprojektet. Avtalet har inte gett mig någon direkt eller indirekt fördel och ärendet är inte förknippat med några arrangemang som direkt eller indirekt tjänar mina intressen. Vid upphandlingen av det internationella forskningsprojektet har jag i inget avseende haft några privata bindningar som kunde äventyra tilltron till min opartiskhet.

<sup>3</sup> Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2008, s. 133–134.



Nedan yttrar jag mig närmare om påståendet om att jag var jävig att delta i den förhandling jag kallade till den 27 september 2011 och där idén om ett internationellt forskningsprojekt först presenterades samt överhuvudtaget om att jag var jävig i upphandlingen av det internationella forskningsprojektet.

Jäv bedöms utifrån förvaltningslagens bestämmelser om jäv för tjänstemän.

Enligt 28 § i förvaltningslagen är en tjänsteman jävig

- 1) om tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne är part,
- 2) om tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne biträder eller företräder en part eller den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,
- 3) om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen eller för en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne,
- 4) om tjänstemannen står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller till någon för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,
- 5) om tjänstemannen eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i en sådan sammanslutning eller stiftelse eller sådant statligt affärsverk eller sådan statlig inrättning som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,
- 6) om tjänstemannen eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne hör till direktionen för eller något annat därmed jämförbart organ i ett ämbetsverk eller en inrättning och det är fråga om ett ärende som sammanhänger med styrningen eller övervakningen av ämbetsverket eller inrättningen, eller
- 7) om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras.

Med närstående avses i 1 mom.

- 1) tjänstemannens make samt barn, barnbarn, syskon, föräldrar, far- och morföräldrar samt också den som på något annat sätt står tjänstemannen särskilt nära liksom även dessa personers makar,
- 2) tjänstemannens föräldrars syskon samt deras makar, tjänstemannens syskonbarn och tidigare make till tjänstemannen, samt
- 3) tjänstemannens makes barn, barnbarn, syskon, föräldrar och far- och morföräldrar samt också dessa personers makar och tjänstemannens makes syskonbarn.

Som närstående anses också motsvarande halvsläkting. Med makar avses äkta makar, personer som lever under äktenskapsliknande förhållanden och personer som lever i registrerat partnerskap.

De flesta av jävsgrunderna i 28 § 1 mom. 1–6 punkten i förvaltningslagen grundar sig på formella kriterier och är tämligen entydiga. Om någon av de absoluta jävsgrunder som nämns i dessa bestämmelser föreligger, är en minister eller en tjänsteman alltid jävig.

I det aktuella fallet föreligger inte någon jävsgrund som avses i 28 § 1 mom. 1–6 punkten i förvaltningslagen. Frågan om huruvida jag var jävig att delta i det möte den 27 september 2011 som behandlade forskningsprojektet – och överhuvudtaget min roll i samband med beställningen av det

internationella forskningsprojektet – måste därför bedömas utifrån den s.k. generalklausulen om jäv i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen.

Generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen kräver tolkning från fall till fall. Enligt bestämmelsen är en minister jävig om tilltron till hans eller hennes opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Det särskilda skäl som avses ska kunna observeras av en utomstående och dess verkning på opartiskheten ska i stort sett vara på samma nivå som i de i lagen särskilt definierade övriga jävsituationerna. Generalklausulens centrala uppgift är att trygga en objektivt opartisk behandling av ett ärende, dvs. särskilt en allmän tilltro till att förfarandet är objektivt och opartiskt.

I rättspraxis har det ansetts att en jävsgrund enligt generalklausulen föreligger i situationer där jävet anknyter till en jävsgrund som uppräknas i 28 § i förvaltningslagen men som inte faller inom tillämpningsområdet för ordalydelsen för de uppräknade jävsgrunderna. Bland annat ett uppdragsförhållande till en part i samband med ett annat ärende<sup>4</sup> eller att fungera som referens i en situation där den som gett rekommendationen senare har deltagit i avgörandet av ärendet<sup>5</sup> kan ge upphov till en jävsgrund enligt 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen. Grundlagsutskottet har ansett att jäv enligt generalklausulen har förelegat då tilltron till en ministers opartiskhet äventyrades eftersom denne hade känt till bidragstagarens tidigare praxis och bidragstagaren beviljat stöd till ministers valkampanj.<sup>6</sup> En minister har vidare ansetts jävig att behandla ett ärende om understöd till en golfbana, eftersom ministern och vissa av dennes nära släktingar ägde aktier i bolaget i fråga.<sup>7</sup> Jäv har inte ansetts föreligga i en situation där en tjänsteman som deltar i kommunens beslutsfattande redan före beslutet fattades hade klarlagt sin egen bedömning om huruvida ett projekt kunde godkännas i en tidningsintervju.<sup>8</sup>

Vid en tolkning av 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen på ovan anförda sätt måste man utnyttja de absoluta jävsgrunderna i 28 § 1 mom. 1–6 punkten och det juridiska närståendebegrepp som tillämpas där. Vid en tillämpning av 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen måste det beaktas att den situation som påstås ge upphov till jäv måste motsvara jävsgrunderna i punkterna 1–6.

I propositionens motiv till 28 § i förvaltningslagen sägs följande:

”Regelbunden och ofta återkommande kontakt samt förtroliga relationer kan anses som ett slags minimikrav för att det skall vara fråga om en särskilt nära relation mellan en tjänsteman och en mera avlägsen släkting. Då kan tjänstemannen med stöd av 2 mom. 1 punkten vägra behandla ett ärende till vilket han eller hon kan ha svårt att uppriktigt förhålla sig neutral. Som exempel på dylika ärenden må ytterligare nämnas ärenden som gäller den som tjänstemannen sällskapar eller är förlovad med eller särskilt nära vän med.

Om närheten baserar sig på omständigheter som också kan konstateras av andra, t.ex. gemensamt hushåll eller förlovnings, kan jävet observeras också av en part, och partens invändning om jäv mot tjänstemannen godtas givetvis. I andra fall torde bestämmelsens tillämpningsområde inte kunna utvidgas så att det skulle omfatta personer som tjänstemannen inte själv anser stå honom eller henne särskilt nära.<sup>9</sup> (Understrykning här.)

Det har även i rättslitteraturen av hävd ansetts att en tjänsteman inte är jävig enligt 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen enbart på den grund att han eller hon känner en part.<sup>10</sup> Det har vidare ansetts att en sedvanlig bekantskap inte utgör grund för jäv, eftersom ett sådant annat särskilt skäl som avses i punkt 7 till sin betydelse måste vara jämförbart med de särskilda jävsgrunderna.<sup>11</sup> I rättspraxis har en sedvanlig bekantskap eller en bekantskap som grundar sig på förtroendeuppdrag eller

<sup>4</sup> HFD 1985 II 141.

<sup>5</sup> Vasa FD 14.04.2011 11/0168/3.

<sup>6</sup> Grundlagsutskottets betänkande 10/2010 rd.

<sup>7</sup> Justitiekanslerns beslut 12.6.2002, dnr OKV/12/50/2002.

<sup>8</sup> HFD 2004:16.

<sup>9</sup> RP 72/2002 rd, motiv till 28 §.

<sup>10</sup> Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, 2003, s. 144.

<sup>11</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2003, s. 284.

tjänsteuppgifter inte ansetts ge upphov till en jävsgrund enligt 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen.<sup>12</sup>

En minister måste för skötseln av sina uppgifter kunna delta fullvärdigt i den samhälleliga diskussion som förs om de ärenden som behandlas av statsrådet. Till ministerns uppgifter hör att främja politiska mål och mera allmänt delta i den offentliga samhällspolitiska debatten.

Till ministerns uppgifter hör också att medverka i olika evenemang och projekt och att träffa människor i olika uppgifter som hör till tjänsten. Tjänsteuppgifterna är av den art att ministern har en bred bekantskapskrets. Sådana sedvanliga bekantskaper utgör dock ingen jävsgrund, eftersom de till sin betydelse inte kan jämföras med de särskilda jävsgrunder som avses i 28 § 1 mom. 1–6 punkten i förvaltningslagen. Vid en bedömning av huruvida det utifrån generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen föreligger jäv i ett fall där jäv anförs på grund av ett vänskapsförhållande, accentueras kravet på att man kan påvisa starka och tydliga fakta som styrker att det är ett vänskapsförhållande som ger upphov till jäv och inte en sedvanlig bekantskap.

Pekka Himanen är en bekant till mig, han är inte en i 28 § i förvaltningslagen avsedd närstående till mig. Jag och Pekka Himanen har inte heller annars något betydande eller fast bekantskaps- eller samarbetsförhållande eller några andra inbördes bindningar.

I det aktuella ärendet sammanförde jag Finlands Akademi, Tekes och Sitra samt Pekka Himanen för att låta dem diskutera om Finlands Akademi, Tekes och Sitra var villiga att medverka i det ovan nämnda internationella forskningsprojektet. Orsaken till att jag gjorde det var att jag objektivt bedömt att det projekt som Pekka Himanen presenterade för mig var ett bra sätt att få ett internationellt perspektiv på den framtidsredogörelse som skulle göras i Finland.

Jag har inte deltagit i det egentliga beslutsfattandet eller på annat sätt påverkat i frågan. Finlands Akademi, Tekes och Sitra har var för sig självständigt fattat beslut om att delta i och finansiera projektet, och har därefter undertecknat ett samarbetsavtal rörande forskningsprojektet. Samarbetsavtalet har ingåtts av statsrådets kansli i egenskap av beställare, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra och Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer som finansiärer samt bolaget Sofos Oy som ägs av Pekka Himanen. Avtalet har för varje parts del undertecknats av en eller flera personer med befogenhet att ingå avtalet.

Genom mina arbetsuppgifter är jag bekant med Pekka Himanen sedan åtskilliga år. Samtliga mina möten med Pekka Himanen har grundat sig på skötseln av mina tjänsteuppgifter som ordförande i riksdagens framtidsutskott och som minister. Jag anser alltså inte att Pekka Himanen är en särskilt närstående person. Pekka Himanen har tidigare gjort en framtidsutredning åt staten och jag har haft kontakt med honom i samband med den utredningen, men dessa omständigheter kan inte ha gjort mig jävig i den fråga som nu behandlas. Det är normalt att ministerierna beställer utredningar av dem som betraktas som de främsta experterna inom sina områden. Det är vidare normalt att ministrarna regelbundet diskuterar med de främsta experterna inom olika områdena.

Det faktum att Pekka Himanen en gång besökt mig i mitt hem i Esbo utgör inte grund för jäv i den här frågan, eftersom enbart denna omständighet inte kan göra Pekka Himanen till en närstående på det sätt som avses i 28 § i förvaltningslagen. Pekka Himanen har via mina arbetsuppgifter blivit en vanlig bekant. Jag har hundratals liknande bekantskaper som anknyter till min politiska verksamhet och mina tjänsteuppgifter, och de kan inte innebära att jag blir jävig enligt 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen.

---

<sup>12</sup> Vasa FD 28.12.2011/11/0619/3.

#### 4. Om straffrättsligt ansvar och tillräknande

##### Om brott mot tjänsteplikt

På de grunder som anförs ovan har jag inte varit jävig i fråga om det aktuella forskningsprojektet. Det finns inga grunder för att tillämpa 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen, eftersom dessa bestämmelser är så kallade allmänna bestämmelser om tjänstebrott, och för att de ska kunna tillämpas krävs att man kan påvisa att ministern har brutit mot tjänsteplikten enligt en tredje norm. Eftersom jag inte har handlat mot de jävsbestämmelserna som gäller en minister kan jag inte ha gjort mig skyldig till ett förfarande som uppfyller rekvisiten i 9 och 10 § i strafflagen.

Brott mot tjänsteplikten (liksom den gärningsform där brottet begåtts av oaktsamhet) bestraffas inte om gärningen, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet. Ringa gärningar är enligt lagberedningshandlingarna till exempel sådana brott mot procedurbestämmelser som inte har någon nämnvärd betydelse för korrekt tjänstutövning eller enskilda intressen.<sup>13</sup>

I rättspraxis har det av hävd ansetts att det kan vara fråga om brott mot tjänsteplikt om en tjänsteman brutit mot eller underlåtit att fullgöra en tjänsteplikt som hör till tjänstemannens uppgifter. Vid en bedömning av tjänstemannens handlande måste man då ta hänsyn till om innehållet i tjänsteplikten framgått av bestämmelser eller föreskrifter med den exakthet som krävs för straffansvar och om tjänstemannen genom sitt handlande överskridit gränserna för sin prövningsrätt.<sup>14</sup> Vidare har det i rättspraxis i ett fall gällande jäv för en domare ansetts att utdömande av straff för brott mot tjänsteplikt som medför menlig verkan kräver att domaren har för avsikt att handla i strid med lagen eller att domaren åtminstone har uppfattat att han eller hon har handlat lagstridigt.<sup>15</sup>

Även om man, av skäl som är okända för mig, skulle anse att jag varit jävig och handlat i strid med min tjänsteplikt, har mitt agerande i inget fall varit uppsåtligt eller grovt oaktsamt. I enlighet med vad som sägs ovan förutsätter 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen att frågan bedöms som ett enskilt fall. Enligt straffrättens princip om favor defensionis ska man i oklara lagtolkningssituationer i sista hand tillämpa lagen enligt det alternativ som är lindrigast för den åtalade. Om det anses att jag med stöd av bestämmelserna i förvaltningslagen har varit jävig, kan mitt handlande i frågan enligt en objektiv bedömning inte under några omständigheter betraktas som annat än lindrig oaktsamhet.

##### Missbruk av tjänsteställning

I 40 kap. 7 § i strafflagen sägs följande:

Om en tjänsteman i syfte att bereda sig eller någon annan nytta eller orsaka olägenhet eller skada för någon annan

1) bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, när han eller hon deltar i beslutsfattande eller beredning av beslutsfattande eller utövar offentlig makt i sina andra tjänsteåligganden, eller

2) missbrukar sin ställning i förhållande till någon som står i direkt lydnadsförhållande till honom eller henne eller under hans eller hennes omedelbara tillsyn,

skall tjänstemannen för *missbruk av tjänsteställning* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Tjänstemannen kan även dömas till avsättning, om brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig för sitt uppdrag.

<sup>13</sup> Statsrådets justitiekanslers beslut 16.9.2010, s. 11-12.

<sup>14</sup> HD 2009:86.

<sup>15</sup> HD 2008:90.

Det finns inga grunder för att tillämpa 40 kap. 7 § i strafflagen, eftersom detta skulle förutsätta att ministern skulle ha berett sig eller någon annan nytta eller orsakat olägenhet eller skada för någon annan.

I det här fallet har ingen fått ogrundad ekonomisk eller annan nytta, och ingen har heller orsakats olägenhet eller skada. Tvärtom har de ekonomiska kostnader som forskningsprojektet medfört bedömts av Finlands Akademi, Sitra och Tekes, dvs. professionella aktörer till vilkas verksamhet hör att finansiera forskningsprojekt.

Eftersom upphandlingslagen och jävsbestämmelserna för ministrar har följts på det sätt som redovisats ovan och eftersom principerna för god förvaltning även i övrigt har iakttagits, har jag i frågan om det aktuella forskningsprojektet inte brutit mot min tjänsteplikt enligt de regler och föreskrifter som gäller för tjänsteutövning.

I propositionsmotiven till 40 kap. 7 § 1 mom. 2 punkten i strafflagen sägs följande:

Med en person som står i direkt lydnadsförhållande till en tjänsteman avses närmast i slutna anstalter intagna, såsom fångar och berusade personer som tagits i förvar av polisen, och dessutom personer som är intagna t.ex. på anstalter för åldringar, barn eller sjuka och där personalen har en betydande bestämmanderätt över de intagna.<sup>16</sup>

Finlands Akademi, Sitra och Tekes står inte i lydnadsförhållande till eller under direkt tillsyn av statsministern, statsrådets kansli eller ens statsrådet. Enligt motiven till 40 kap. 7 § i strafflagen åtnjuts rättsskydd enligt denna bestämmelse av vissa privatpersoner som behöver särskilt skydd.

Finlands Akademi, Sitra och Tekes har helt självständigt ingått ett samarbetsavtal om att genomföra ett internationellt forskningsprojekt. Genom avtalet har de förbundit sig att finansiera forskningsprojektet och i övrigt handla på det sätt som avtalsvillkoren förutsätter.

Jag har inte på något sätt försökt påverka Finlands Akademis, Sitras eller Tekes beslut rörande det internationella forskningsprojektet.

Jag har inte heller genom ställningstaganden eller på något annat sätt försökt påverka myndighetsbehandlingen av ärendet och inte genom ställningstaganden eller handlingar försökt få till stånd olämpliga sidoverkningar i den senare behandlingen av frågan. Jag har inte osakligt försökt påverka de behöriga myndigheternas behandling av frågan och inte heller inkräktat på myndigheternas oberoende. Jag har inte haft någon som helst kontakt med parterna i ärendet och har inte heller på något annat sätt försökt påverka behandlingen av ärendet efter att projektiden presenterades i september 2011.

Tilltron till en ministers opartiskhet kan inte äventyras av något särskilt skäl enbart på den grunden att ministern i offentligheten eller på annat sätt ger uttryck för sin uppfattning i ett ärende som ska behandlas av statsrådet, ministern eller någon annan myndighet. En ministers offentliga eller andra uttalanden får dock inte ge den bilden att ministern ingriper i den behöriga myndighetens behandling av ett förvaltningsärende. Till en ministers rättigheter hör dock rätten att delta i debatter och att utnyttja sin yttrandefrihet, att ta initiativ och sätta igång saker och ting.

Eftersom jag inte har varit jävig och de parter som finansierat forskningsprojektet inte står i lydnadsförhållande till mig eller under min omedelbara tillsyn står det klart att det inte finns någon grund för att tillämpa 40 kap. 7 § i strafflagen i den här frågan.

För att 40 kap. 7 § i strafflagen ska kunna tillämpas och straffansvar uppkomma med stöd av den bestämmelsen krävs alltid att gärningen varit uppsåtlig. Även om det skulle anses att jag varit jävig eller på osakliga grunder har påverkat projektfinansiärernas beslut, kan mitt handlande inte under några omständigheter betraktas som annat än på sin höjd lindrig oaktsamhet. Därför kan inte 40 kap. 7 § i strafflagen tillämpas i det här ärendet.

<sup>16</sup> RP 58/1988, motiven till 40 kap. 7 § (var 6 § då RP utarbetades)

## 5. Om förutsättningarna för ministeransvarighet och tillräknande

I 116 § i grundlagen sägs följande:

Beslut om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet kan fattas, om denne uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning. (Understruket här.)

För att bestämmelsen om ministeransvarighet i 116 § i grundlagen ska kunna tillämpas krävs alltid ett uppsåtligt eller grovt oaktsamt förfarande. Om graden av tillräknande överskrider gränsen för grov oaktsamhet, ska förutsättningen för ministeransvarighet dessutom bedömas på basis av huruvida ministerns brott mot sina plikter kan karakteriseras som väsentligt på det sätt som avses i 116 § i grundlagen eller om förfarandet i övrigt varit klart lagstridigt.

Då jag den 27 september 2011 deltog i mötet som behandlade forskningsprojektet föreställde jag mig överhuvudtaget inte att det skulle ge upphov till en situation där tilltron till min opartiskhet kunde äventyras. I frågan om forskningsprojektet har jag således inte på något sätt uppsåtligen eller genom oaktsamhet på ett väsentligt sätt brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i min ämbetsutövning.

I motiven till 116 § i grundlagen sägs följande:

"Klart" innebär att lagstridigheten kan anses vara obestridlig. Dessutom innebär detta kriterium att en förhöjd bevisningströskel tillämpas vid åtalsprövningen.<sup>17</sup> (Understruket här.)

Även om tillräknandet skulle överskrida gränsen för grov oaktsamhet, kan ministeransvarighet komma ifråga endast om förseelsen är väsentlig och ministerns förfarande är klart lagstridigt. Enligt min uppfattning kan de procedurfel som åberopas i anmärkningen inte i något fall till sin natur vara av den art att de kan anses väsentliga eller klart lagstridiga på det sätt som avses i 116 § i grundlagen.

Jag har i det föreliggande ärendet alltså inte handlat fel på så sätt att 116 § i grundlagen skulle kunna tillämpas.

## 6. Inledande av förundersökning

I 4 § i lagen om riksrett och behandling av ministeransvarighetsärenden sägs följande:

Grundlagsutskottet kan när det behandlar ett ministeransvarighetsärende begära att riksåklagaren vidtar åtgärder för att förundersökning skall förrättas.

Motiven till bestämmelsen lyder som följer:

"Förundersökningen är också ett normalt straffprocessuellt skede som föregår åtalsprövningen. Påbörjande av förundersökningen förutsätter att tröskeln för detta överskrids, vilket enligt 2 § förundersökningslagen sker när det "finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts".

...

En förundersökning kommer i fråga närmast när en sådan anses behövlig i syfte att få fram tilläggsutredning, dvs. för att utreda fakta. Det är inte nödvändigt att förrätta en förundersökning om det ärende som behandlas är så enkelt eller klart att någon väsentlig tilläggsutredning inte kan förväntas genom en förundersökning. Sådana situationer kan vara exempelvis ärenden där det inte så mycket är fråga om att utreda fakta som att ta ställning till en rättslig tolkningsfråga."<sup>18</sup>

<sup>17</sup> RP 1/1998, motiven till 116 § i grundlagen.

<sup>18</sup> RP 185/1999, motiven till 4 §.

I det föreliggande ärendet är det på sin höjd fråga om rättsliga tolkningsfrågor där en förundersökning inte kan ge någon väsentlig tilläggsutredning med tanke på avgörandet.

På ovan nämnda grunder anser jag att mitt handlande i frågan inte förutsätter en förundersökning.

## **7. Avslutningsvis**

Statsrådets kansli har för sin del ingått avtalet med målsättningen att projektet i anknytning till framtidsredogörelsen kunde ge svar på frågor gällande en hållbar ekonomisk tillväxt i Finland och den finländska välfärdsmodellen. Det är frågan om ett forskningsprojekt som kommer att ligga till grund för en offentlig debatt om vilka samhällsstrukturer och värden Finland behöver för att som en europeisk stat kunna agera utifrån en ekonomiskt hållbar grund och utan att förlora sin karaktär av välfärdsstat. Det är något jag också som statsminister personligen har försökt arbeta för.

Jag anser att det i frågan inte har kunnat uppstå någon som helst juridisk eller faktisk jävsgrund och att jag inte har påverkat förvaltningen osakligt.

Då jag den 27 september 2011 deltog vid presentationen av forskningsinitiativet kunde jag överhuvudtaget inte föreställa mig att det skulle ge upphov till en situation där tilltron till min opartiskhet kunde äventyras. I frågan om forskningsprojektet har jag således inte på något sätt uppsåtligen eller genom oaktsamhet brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit lagstridigt i min ämbetsutövning.

Jag konstaterar värdsamt att det i det föreliggande ärendet inte finns några grunder för vidare straffrättsliga åtgärder mot mig. Grundlagsutskottet har utifrån det material som tillställts det alla förutsättningar att ge ett ställningstagande på basis av vilket ärendet för min del kan anses vara slutbehandlat.

Helsingfors den 27 mars 2013

Statsminister      Jyrki Katainen

### *GrUB 4/2013 rd - Bilaga 3*

Till grundlagsutskottet

12.6.2013

I den anmärkning som med stöd av 115 § i grundlagen har anförts mot mig har grundlagsutskottet ombetts undersöka om jag i egenskap av statsminister uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till mina ministeruppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i min ämbetsutövning när jag varit med om att ordna finansieringen till Sofos Oy för ett projekt i anslutning till framtidsredogörelsen.

Jag har i enlighet med 3 § 2 mom. i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden beretts tillfälle att inkomma med ett bemötande med anledning av det material som föreligger i ärendet. Av materialet framgår inte något som skulle påverka mina tidigare kommentarer. Därför vill jag upprepa det jag tidigare framfört till grundlagsutskottet:

I det aktuella ärendet har jag sammanfört Finlands Akademi, Tekes och Sitra samt professor Pekka Himanen för diskussion om deras beredskap att medverka i ett internationellt forskningsprojekt. Orsaken till att jag gjorde det var att jag objektivt bedömt att det projekt som professor Himanen presenterade för mig var ett bra sätt att få ett internationellt perspektiv på den framtidsredogörelse som skulle göras i Finland.

Statsrådets kansli ingick ett avtal om forskningsprojektet. Tanken var att projektet skulle kunna ansluta till regeringens framtidsredogörelse och utforska frågor om en hållbar ekonomisk tillväxt och välfärd i Finland. Det är frågan om ett forskningsprojekt som kommer att bilda underlag för en samhällsdebatt om vilka samhällsstrukturer och värden Finland som ett europeiskt land behöver för att stå på en ekonomiskt hållbar grund utan att förlora sin karaktär av välfärdsstat.

Jag har inte medverkat i de egentliga besluten eller påverkat dem på något annat sätt. Mina ställningstaganden har inte varit avsedda att påverka ärendehandlingen hos myndigheterna eller på annat sätt påverka den fortsatta behandlingen av ärendet genom mitt agerande. Samarbetsavtalet om forskningsprojektet har ingåtts av statsrådets kansli som beställare, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra, Finlands Akademi och Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer som finansierare och det av professor Himanen ägda företaget Sofos Oy. Varje part fattade sitt eget självständiga beslut om medverkan i och finansiering av projektet. Därefter undertecknade parterna ett samarbetsavtal om projektet. Avtalsparterna har förbundit sig att finansiera forskningsprojektet och att i övrigt handla i enlighet med villkoren i avtalet. Avtalet har för varje parts del undertecknats av en eller flera personer med behörighet för detta. De står varken under statsministerns eller statsrådets kansli, och allra minst under statsrådets kontroll eller direkta tillsyn.

Professor Himanen är inte en sådan närstående till mig som avses i 28 § i förvaltningslagen. Inte heller i övrigt finns det mellan mig och professor Himanen något betydelsefullt eller fast bekantskaps- eller samarbetsband eller andra ömsesidiga bindningar.

Jag har inte haft några personliga, ekonomiska eller andra bindningar eller bevekelsegrunder i proceduren kring samfinansieringen av forskningsprojektet. Avtalet ger inte mig några direkta



eller indirekta fördelar och de arrangemang som vidtagits gagnar inte mina intressen vare sig direkt eller indirekt.

Tilltron till en ministers opartiskhet kan enligt min uppfattning inte äventyras av något särskilt skäl för att jag kommit med synpunkter på en fråga som senare hänskjutits till en myndighet för behandling. Det hör till en ministers rättigheter att delta i debatter, utnyttja yttrandefriheten samt ta initiativ och starta upp nya ärenden.

Det har enligt min mening helt enkelt inte kunnat uppstå några jävsgrunder i ärendet. Jag har inte på något otillbörligt sätt påverkat förvaltningen. Inte heller har jag i övrigt brutit mot de skyldigheter som hör till mina uppgifter som minister eller förfarit lagstridigt i min ämbetsutövning när det gällt proceduren kring forskningsprojektet. Summa summarum har man i behandlingen och samfinansieringen av undersökningen följt lagstiftningen och även i övrigt iakttagit principerna om god förvaltning.

Jag framhåller att det inte finns någon som helst anledning att fortsätta med de straffrättsliga åtgärderna mot mig.

Grundlagsutskottet har med stöd av det material som tillställts det alla förutsättningar att komma med ett ställningstagande som innebär att frågan är slutbehandlad för min del.

Jyrki Katainen