

# ***Jävsregler i högskolan***

Jävsreglerna i statlig verksamhet är lika svåra att enkelt redovisa som de är viktiga att beakta i den dagliga verksamheten. Jur kand Jill Falk, förvaltningsjurist vid Umeå universitet, har på uppdrag av förbundet behandlat jävsreglerna med tillämpning på högskolan.

**Sveriges universitets- och högskoleförbund**

**Behandlat av arbetsutskottet 1997-11-25**

## **Inledning**

För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Som ombud för staten är universitet och högskolor förvaltningsmyndigheter med vissa begränsningar; de får t ex inte utan särskilt medgivande från Högskoleverket respektive - i arbetsrättsliga tvister - från Arbetsgivarverket, företräda staten vid domstol och kan inte som parter ingå vilka avtal som helst. Beslutande organ och befattningshavare inom högskolan utgör delar av myndigheten och kan ha självständig beslutanderätt, även om den beslutanderätt de utövar i grunden tillkommer själva högskolan. Detta har särskild betydelse i sådana fall där organen eller befattningshavarna - framförallt lärare som examinerar - fattar beslut som innebär *myndighetsutövning mot enskild*.

Med myndighetsutövning menas beslut eller andra åtgärder, där saken avgörs *ensidigt* genom beslut av en myndighet, t ex vid tjänsteställning, fördelning av stipendier och forskningsanslag, dispens, antagning till utbildning, examination och betygssättning, disciplinpåföljd, etc.

## **Objektivitetsprincipen**

I 1 kap 9 § regeringsformen och i förvaltningslagen (FL, 1986:223) finns bestämmelser som syftar till att garantera att handläggning och beslutsfattande hos förvaltningsmyndigheterna präglas av saklighet och opartiskhet, den s k *objektivitetsprincipen*. Vissa grövre former av brott mot denna grundprincip har straffbelagts genom brottsbalkens regler om *tjänstefel*, *bestickning* och *mutbrott*. Av bestämmelserna i FL hör reglerna om *jäv* till de mest centrala.

Härtill kommer 7 § i lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) om förbud för offentligt anställda mot att inneha s k *förtroendeskadliga bisysslor*, dvs sysslor som kan rubba förtroendet för de anställdas opartiskhet i arbetet eller skada en myndighets anseende. - I 3 kap 7 § högskolelagen (HL, 1992:1434) finns visserligen en regel om s k *ämnesbundna FoU-bisysslor*, som innebär en utvidgning av högskolelärares rätt att utöva sådana bisysslor som avses i LOA. Strikta förutsättningar är dock dels att läraren inte härigenom skadar allmänhetens förtroende för högskolan, dels att bisysslan hålles klart åtskild från lärarens tjänsteutövning. I alla övriga fall är bedömningen av jäv för lärare, såväl i tjänsten som på grund av deras bisysslor, densamma som för alla andra offentligt anställda.

Beslutsfattare och handläggande tjänstemän på olika nivåer inom högskoleområdet måste alltså vinnlägga sig om att iaktta objektivitet i sin hantering av *ärenden*, vars utgång de kan påverka. Detta gäller alla typer av ärenden hos myndigheterna. Vid företagandet av s k *faktiska handlingar*, t ex vid undervisning, forskning och sjukvård, gäller däremot inte jävsreglerna.

## **Handläggare**

FL:s regler om jäv gäller "den som skall handlägga ett ärende". Därmed menas personer, som tar sådan befattning med ett ärende -

ensamma eller i samverkan med andra - att de kan tänkas inverka på ärendets utgång. Häri inbegripes både sådana som deltar i själva beslutet, t ex som ledamot i en nämnd eller en styrelse, och sådana som i övrigt är närvarande vid ärendets slutliga handläggning, t ex föredragande eller suppleanter. För enkelhetens skull kallas i denna text alla dessa personer i fortsättningen *handläggare*. - Diarieföring, utskrift och expediering av beslut och andra uppgifter av rent expeditionell natur medför som regel inte att den som utför dem löper risk att drabbas av jäv. Inte heller fristående sakkunniga behöver omfattas av jävsreglerna, om de inte i någon annan egenskap deltar i myndighetens handläggning av ett ärende.

### **Part**

För att betraktas som part i ett ärende skall man vara *saklegitimerad*, dvs vara så berörd av saken att man har rätt att överklaga ett beslut i ärendet, om det har gått en emot. Det räcker inte med ett aldrig så starkt personligt intresse för utgången av ärendet. En myndighets beslut om budget eller intern organisation är exempel på beslut, där det inte finns någon saklegitimerad part, trots att konsekvenserna av sådana beslut kan bli nog så omfattande både för institutioner och för enskilda människor inom eller utom myndigheten. En anmälare har som regel inte heller ställning som part.

### **Jäv**

Med jäv avses omständighet som gör att en handläggare kan antas brista i objektivitet vid sitt ställningstagande eller vid sin föredragning. Sådana omständigheter beskrivs i 11 § FL på följande sätt (beteckningarna inom parentes är de som används i juridiska sammanhang):

Den som skall handlägga ett ärende är jävig,

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående (*sakägar-, intresse- och släktskapsjäv*),
2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång (*ställföreträdarjäv*),
3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken (*tvåinstansjäv*),

4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträdd någon i saken (*ombuds- och biträdesjäv*), eller
5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (*grannlagenhets- eller delikatessjäv, även kallad generalklausulen*).

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

### **Exempel på jäv**

Det finns inte så många exempel på jäv i rättspraxis, troligen på grund av att myndigheterna i allmänhet själva är uppmärksamma och i förekommande fall beaktar jävsgrunderna. Följande exempel, varav en del är hämtade ur Justitieombudsmannens ämbetsberättelse (JO) och regeringsrättens årsbok (RÅ), kan dock vara till viss ledning vid bedömning av frågor om jäv. Numreringen anknyter till ovannämnda jävsgrunder.

- 1) Den som själv är part i ett ärende, dvs är sökande eller klagande eller på annat sätt har ett *rättsligt* intresse i saken, får inte handlägga ärendet på grund av *sakägarjäv*.

I fallet RÅ 1977 ref 138 upphävde RegR efter besvär en kommunal nämnds beslut att tillsätta en chefstjänst med en person som utsetts att lämna upplysningar till sökande, trots att han själv var sökande och därför jävig.

*Intressejäv* avser handläggarens *faktiska* intresse i ärendet, dvs om utgången innebär synnerlig nytta eller skada för honom/henne. En lärare, som har ekonomisk vinning av ett läromedel i egenskap av författare eller på annat sätt, får på grund av intressejäv inte delta, då ett beslutsorgan för forsknings- och utbildningsfrågor, där han/hon är ledamot, diskuterar läromedlets eventuella användning som kurslitteratur.

*Släktskapsjäv* föreligger om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för handläggarens make, föräldrar, barn eller syskon.

I JO 1983/84 s 326 ansågs en skolchef jävig att handlägga ett tjänstetillsättningsärende, där hans hustru var en av sökandena.

Samma sak gäller, om ärendet rör annan *närstående* till handläggaren, t ex någon som han/hon har närmare kontakt med, är förlovad med eller sammanbor med.

I JO 1979/80 s 320 var det inte ens handläggaren själv utan hans son, som var sammanboende med en kvinna, som sökte tjänst hos en myndighet; handläggaren, en försäkringskassedirektör, ansågs ändå jävig i tillsättningsärendet.

Att undervisa egna barn möter inget hinder för en lärare ur jävsynpunkt (= faktiskt handlande), medan däremot att tentera och betygsätta dem (= myndighetsutövning) är ett klart brott mot regeln om släktskapsjäv. Jävet omfattar därvid såväl konstruktionen av provet som genomförandet av examinationen.

2) *Ställföreträdarjäv* är det i de fall där handläggaren eller någon honom/henne närstående person är ställföreträdare för den fysiska eller juridiska person som saken angår, eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Detta kan inträffa t ex vid ett affärsförhållande mellan en institution och ett bolag, där handläggaren är firmatecknare och/eller delägare. Beroende på omständigheterna kan en handläggare dock bli jävig även om han/hon enbart är ledamot av styrelsen för ett bolag eller annan organisation som driver verksamhet inom högskolans område, t ex en studentkår.

Både intressejäv och ställföreträdarjäv kan lätt uppstå i samband med bisysslor. Eftersom statsanställda själva har ett stort ansvar när det gäller att bedöma vilka bisysslor de kan och får åta sig, är det nödvändigt för var och en att i en handläggsituation ge noga akt på möjliga intressekonflikter och eventuellt jäv. Det får inte ens uppstå en risk för att allmänheten sätter objektiviteten i fråga.

3) Med *tvåinstansjäv* menas att en handläggare i högre instans redan hos en underordnad myndighet deltagit i den *slutliga handläggningen* av ett ärende som rör saken. För att jäv skall föreligga krävs att ärendet hamnat hos den överordnade myndigheten efter överklagande eller underställning eller på grund av tillsyn över den lägre instansen. Att delta i remissbehandlingen av ett ärende på institutionsnivå utgör således inte något hinder för att delta i handläggningen av samma ärende på fakultets- eller styrelsenivå. Tvåinstansjävet omfattar inte heller det fallet att någon hos en och samma myndighet deltar i olika skeden av ett ärendes handläggning. Det kan därför konstateras att tvåinstansjäv knappast i något avseende förekommer inom högskolan. Men om en handläggare uppträder i dubbla roller i ett ärende, kan det uppstå *delikatessjäv* enligt generalklausulen i punkt 5.

4) *Ombudsjäv och biträdesjäv*, dvs att en handläggare för talan som ombud för den ärendet gäller, eller mot ersättning biträder någon, förekommer relativt sällan inom högskoleområdet. Tjänstemän är skyldiga, både enligt FL och vissa andra bestämmelser, att lämna service åt enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Om en handläggare hjälper en sökande, t ex att upprätta en ansökan, bör han/hon dock inte sträcka sig så långt att han/hon sedan inte kan bedöma saken objektivt med hänsyn till egen prestige eller liknande. - Även här bör man ha generalklausulen enligt punkt 5 och bisysslereglerna i åtanke.

5) Syftet med den femte jävsgrunden, den s k *generalklausulen*, är att fånga upp sådana jävssituationer som inte täcks av de övriga jävsgrunderna. Som exempel på *grannlagenhets- eller delikatessjäv* kan nämnas att handläggaren är uppenbar vän eller ovän med den som är part eller annan intressent. Vidare kan en ledamot i en tjänsteförslagsnämnd, fakultetsnämnd eller institutionsstyrelse få sin opartiskhet ifrågasatt vid medförfattarskap med en som söker tjänst, om de gemensamma arbetena varit många och om samarbetet ägt rum under de närmast föregående åren. I protokoll från sammanträden med tjänstetillsättningsorgan bör därför alltid finnas en punkt vari konstateras att frågan om jäv prövats.

Medlemskap i facklig eller annan organisation, som utgör förhandlingspart till myndigheten, anses inte i och för sig ägnat att rubba förtroendet för en handläggares opartiskhet i tjänsteutövningen. En facklig förtroendemän, som är ledamot i en styrelse eller nämnd, däremot skulle i princip kunna drabbas av delikatessjäv vid handläggning av ett ärende, där hans/hennes organisation har ett intresse att bevaka. I 14 § personalföreträdarförordningen (1987:1101) föreskrivs emellertid att en personalföreträdare i en styrelse eller personalansvarsnämnd inte skall anses jävig enligt FL 11 § punkt 5 enbart på grund av att han/hon är förtroendemän eller funktionär hos organisationen eller har företrätt den i förhandlingar enligt MBL.

Andra fall av delikatessjäv är då handläggaren i något avseende står i påtagligt beroendeförhållande till den som saken angår - eller omvänt. En situation som kan förekomma inom högskoleområdet är att en examinator har eller har haft en sexuell relation med en person som skall examineras. Om de är sammanboende, är det lätt att konstatera släktskapsjäv enligt punkt 1. Men vid, eller efter, en mer eller mindre hemlig, tillfällig förbindelse drabbas examinatoren av grannlagenhetsjäv enligt punkt 5, vilket kan vara svårt både för vederbärande att redovisa och för utomstående att påtala.

JO, 1985/86 s 397, ansåg att en universitetslektor inte borde ha befattat sig med tentamen med en student, som han tidigare meddelat privatundervisning mot vissa ekonomiska förmåner. I ett sådant fall kan undervisningen anses som en sådan särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för tentatorns opartiskhet.

Som en "säkerhetsventil" anges i 11 § andra stycket att man får bortse från jäv, när det uppenbart saknar betydelse. Formellt sett inskränker inte detta de ovan redovisade jävsgrunderna, men jävet medför inte den verkan som framgår av 12 § FL. En prefekt kan t ex verkställa ett av institutionsstyrelsen fattat beslut, även om han/hon på grund av jäv inte deltagit i beslutsfattandet.

### **Verkan av jäv**

Enligt 12 § FL får den som är jävig inte handlägga ärendet. Som huvudregel gäller att han/hon varken får vidta någon förberedande åtgärd eller delta i ärendets avgörande. Han/hon får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Vid brådskande ärenden, som inte kan skjutas upp, får den som är jävig till och med fatta beslut, om detta är nödvändigt med hänsyn till tidsbristen. En mycket sparsam tillämpning av denna undantagsregel förordas.

Den som är jävig i ett ärende som föreligger för behandling vid sammanträde skall inte bara avstå från att yttra sig eller delta i omröstning utan bör också lämna sammanträdeslokalen så snart behandlingen av ärendet inleds. Visserligen finns inte någon uttrycklig bestämmelse i FL om skyldighet för den som är jävig att avlägsna sig, men det anses oftast naturligt att göra så. Vederbörande kan annars genom sin blotta närvaro utöva inflytande över ärendets avgörande.

Den som känner till omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom/henne, skall självmeddela det till kända. En handläggare skall alltså själv vara uppmärksam på eventuella jävsgrunder. Denna skyldighet gäller inte enbart anställda utan även t ex ledamöter i en myndighets styrelse.

Jäv mot en handläggare kan också anmälas av någon utomstående, t ex en part eller en kollega vid myndigheten.

### **Prövning av jävsfråga**

Om det har uppkommit fråga om jäv mot någon, och om ersättare inte kunnat sättas in, skall myndigheten snarast fatta ett formellt beslut i jävsfrågan. Denna situation kan inträffa när någon annan person anmält jäv mot en handläggare, som själv inte anser att han/hon är jävig. Den kan också inträffa när en handläggare, som av en eller annan anledning vill slippa delta i behandlingen av ett obehagligt ärende, påstår att han/hon är jävig.

Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan, men endast om myndigheten inte är beslutför utan honom/henne och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov. Om myndigheten vid denna prövning beslutar att jäv inte föreligger eller inte behöver beaktas, deltar handläggaren i ärendets fortsatta behandling.

I ett rättsfall från HD, NJA 1995 s 75, belyses frågan om en person kan skapa en jävssituation för en annan genom att själv provocera fram en konflikt. I rättsfallet, som gällde den sk lasermannens rätt att byta ut sina sjunde och åttonde offentliga försvarare, hävdade han att försvararna var jäviga, eftersom polisanmälan skett - efter det att han själv fysiskt angripit dem. HD, liksom Svea hovrätt, fann dock omständigheterna i målet så speciella att lasermannens överklagande avslogs.

Om någon, som bort anmäla jäv, underlåtit att göra det, blir det fattade beslutet ändå giltigt, tills det eventuellt förklaras ogiltigt efter överklagande av beslutet i sakfrågan.

Ett beslut i en jävsfråga får enligt 12 § fjärde stycket överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, dvs när den fattar sitt slutliga beslut i ärendet. Det har ansetts vara mest rimligt att inte tillåta överprövning av beslut om ogillande av jävsinvändning redan före myndighetens beslut i sakfrågan.

Av högskoleförordningen framgår att vissa beslut inte får överklagas, bl a beslut om betyg och om tillsättning av doktorandtjänster. Det innebär att jävsfrågan inte kan prövas i samband med överklagande av beslutet i sakfrågan. Det säger sig självt att det i sådana ärenden är av yttersta vikt att eventuella jävsgrunder uppdagas och prövas innan beslut fattas - att ett beslut inte är överklagningsbart utgör dock inte hinder för att det på annan grund kan vara ogiltigt.

### **Litteratur**

Hellners, Trygve, & Malmqvist, Bo, *Nya förvaltningslagen med kommentarer* (4 uppl. 1995).