

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utnämning av domare

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 oktober 1999 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utnämning av domare (RP 109/1999 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i frågan till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- sakkunnige Sakari Laukkanen, justitieministeriet
- avdelningschefen, regeringsrådet Tuomo Rapola, justitieministeriet
- högsta förvaltningsdomstolens president Pekka Hallberg
- högsta domstolens president Olavi Heinonen
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lappalainen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om systemet för utnämning av domare och behörighetsvillkoren för domare. Enligt Finlands nya grundlag, som träder i kraft den 1 mars 2000, utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Också bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag.

Enligt förslaget skall en tjänsteframställningsnämnd tillsättas för att göra framställningar hos republikens president om utnämning till de flesta domartjänsterna. Tjänsteframställningsnämnden gör dock inte framställningar om utnämning av ledamöterna i de högsta domstolarna, utan dessa domstolar kommer också i fort-

sättningen att ha rätt att själva göra det. På begäran av statsrådet eller högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan emellertid nämnden lämna utlåtande om justitieråds- och förvaltningsrådsutnämningar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2000.

I motiveringen till lagstiftningsordningen konstateras att lagen om utnämning av domare, som skall ges med stöd av grundlagen, kan stiftas som en vanlig lag. Dessutom behandlas frågan om nya uppgifter kan åläggas de högsta domstolarna eller deras ledamöter på något annat sätt än i grundlagsordning. Regeringen drar i propositionen slutsatsen att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Propositionen är nära förbunden med Finlands grundlag, som träder i kraft den 1 mars 2000. I den nya grundlagen ingår de grundläggande bestämmelserna om utnämning av domare. Enligt 102 § grundlagen utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag.

Syftet med propositionen är att utfärda de bestämmelser på lagnivå som grundlagen förutsätter i dessa frågor. Dessutom är propositionen så tillvida nödvändig att den nya grundlagen inte längre innehåller alla de bestämmelser om utnämning av domare som ingår i den nu gällande regeringsformen. Lagstiftningen om detta kommer således att bli bristfällig när den nya grundlagen träder i kraft, om inte kompletterande bestämmelser av den typ som ingår i propositionen utfärdas.

Bedömningen av lagstiftningsordningen för lagförslagen måste utgå från den nya grundlagen. Det är därför inte möjligt att sätta lagförslagen i kraft vid en tidigare tidpunkt än den dag då den nya grundlagen träder i kraft. Noteras bör att det första och andra lagförslaget i sak avviker från vissa av bestämmelserna i regeringsformen (87 § 3 och 6 punkten samt 89 §).

Förfarandet vid utnämning av domare

Av 58 § grundlagen följer att republikens president fattar sina beslut om utnämning av ordinarie domare utifrån statsrådets förslag till avgörande. Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Presidenten kan däremot fatta ett beslut som också det avviker från statsrådets nya förslag till avgörande.

Då presidenten enligt 102 § grundlagen utnämner de ordinarie domarna "enligt ett i lag bestämt förfarande", kan med beaktande av 58 §

genom lag "bestämmas bara om andra element i domarutnämningsprocessen än det slutliga beslutet ..., som fattas vid presidentföredragning utifrån förslag till avgörande från statsrådet" (GrUB 10/1998 rd, s. 28, andra spalten). I och för sig tillåter grundlagen olika slags utnämningförfaranden. Grundlagsutskottet framhöll dock att "beredningen av utnämningarna bör präglas av öppenhet och att hela processen bör medverka till att pluralismen i samhället reflekteras i den yrkesmässigt högkompetenta domarkårens sammansättning och förhindra att alltför många utnämningar baserade på intern komplettering görs inom domstolsväsendet" (GrUB 10/1998 rd, s. 28).

Enligt det första lagförslaget utnämner republikens president (1) de högsta domstolarnas presidenter utan föredragning, (2) justitieråden vid högsta domstolen och förvaltningsråden vid högsta förvaltningsdomstolen på motiverad föredragning från dessa domstolar samt (3) övriga ordinarie domare på föredragning av tjänsteframställningsnämnden som skall inrättas genom lag. Dessa bestämmelser gäller beredningen av utnämningarna. Den egentliga beredningen sker i enlighet med 58 § grundlagen vid presidentföredragningen utifrån statsrådets förslag till avgörande. Statsrådet är inte i sina förslag bundet av de högsta domstolarnas eller tjänsteframställningsnämndens förslag.

Lagförslaget ger inte hela bilden av förfarandet vid utnämning av domare, eftersom statsrådet inte nämns i bestämmelserna. Utskottet anser att 6 och 7 § bör kompletteras i detta avseende till exempel på följande sätt: "Högsta domstolen/högsta förvaltningsdomstolen/tjänsteframställningsnämnden gör en motiverad framställning om utnämning till en justitieråds-/förvaltningsråds-/domartjänst. Framställningen lämnas till statsrådet för föredragning av utnämningens ärendet för republikens president." Formuleringen tar hänsyn till presidentens och statsrådets konstitutionella ställning och gör föredragningen av ett utnämningens ärende tveklöst beroende av att en framställning i saken har gjorts.

Undantagsbestämmelsen i 7 § 2 mom. föreskriver att tjänsteframställningsnämnden på begäran av statsrådet eller en domstol som skall göra en framställning kan lämna utlåtande i en fråga som gäller utnämning av ett justitieråd eller förvaltningsråd. Förslaget är enligt utskottets mening problematiskt i fråga om statsrådets möjlighet att begära utlåtande av tjänsteframställningsnämnden om utnämning av justitieråd och förvaltningsråd. Statsrådet kunde synbarligen begära utlåtande efter att högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen redan har gjort en framställning enligt 6 § 2 mom. Statsrådet skulle då få en anmärkningsvärd möjlighet att välja mellan två klart divergerande förfaranden. Detta anser utskottet inte vara lämpligt med tanke på de högsta domstolarnas auktoritet. Inte heller överensstämmer det med tanken i 5 och 6 §. Det diskutabla i förslaget framträder ytterligare i situationer där ett utnämningssärende i enlighet med 58 § 2 mom. grundlagen har återgått till statsrådet för beredning och statsrådet i detta läge begär utlåtande av nämnden. Det är skäl att allvarligt överväga strykning av möjligheten att begära utlåtande i lagförslaget, menar utskottet.

Andra omständigheter

I motiveringen till lagstiftningsordningen tar regeringen upp frågan om bestämmelser om nya uppgifter för de högsta domstolarna och deras ledamöter kan utfärdas på något annat sätt än i grundlagsordning. I den nya grundlagen ingår endast grundläggande bestämmelser om de högsta domstolarna (3,3 och 99 samt 77, 101 och 105 §). Dessa bestämmelser kan inte anses ge en så uttömmande beskrivning av de högsta domstolarnas uppgifter att den inte alls kunde preciseras eller kompletteras genom lag.

Redan de uppgifter som nämnts i grundlagen visar att också andra uppgifter än ren utövning av dömande makt kan höra till de högsta domstolarna. Ur grundlagssynpunkt kunde det vara problematiskt att ålägga de högsta domstolarna

eller deras ledamöter nya uppgifter framför allt då uppgifterna kunde innebära en risk för domstolarnas oavhängighet eller leda till att deras möjlighet att klara av sina lagskipningsuppgifter skulle bli avsevärt försvagade eller då de nya uppgifterna skulle ingripa i den grundläggande fördelningen av statliga uppgifter enligt 3 § grundlagen. De föreslagna nya uppgifterna är nära förbundna med dessa domstolars ställning som högsta domstolar och bestämmelser om dem kan utfärdas i vanlig lagstiftningsordning. Med hänsyn till de högsta domstolarnas presidenter och deras domstoluppgifter är det dock inte nödvändigtvis lämpligt att presidenterna direkt med stöd av lagen hör till tjänsteframställningsnämnden.

Enligt 12 § i det första lagförslaget kan endast finska medborgare utnämnas till domare. På grundval av 125 § i den nya grundlagen kan genom lag bestämmas att enbart finska medborgare kan utnämnas till vissa offentliga tjänster eller uppdrag (se även RP 1/1998 rd, s. 78, första spalten). Eftersom en domartjänst innebär betydande utövning av offentlig makt, kan medborgarskapskravet godkännas ur konstitutionell synpunkt.

Rubriken på 3 § i det första lagförslaget är "utnämmande myndighet". Med hänsyn till den konstitutionella ställning som republikens president innehar vore till exempel "utnämningssak" en lämpligare rubrik. Av paragraftexten kunde framgå att presidenten fattar sina beslut om utnämning av domare utifrån statsrådets förslag till avgörande.

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer, om de inte träder i kraft före den 1 mars 2000.

GrUU 13/1999 rd — RP 109/1999 rd

Helsingfors den 24 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Hannes Manninen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
suppl. Veijo Puhjo /vänst.