

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 28/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om registret över domares bindningar och bisysslor samt vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 november 2014 regeringens proposition med förslag till lag om registret över domares bindningar och bisysslor samt vissa lagar som har samband med den (RP 224/2014 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef, regeringsråd Heikki Liljeroos och överinspektör Jennimari Huovinen, justitieministeriet
- president Mikko Könkkölä, Helsingfors hovrätt
- lagman Asko Nurmi, Åbo hovrätt
- avdelningschef, tingsdomare Jaana Helander, Helsingfors tingsrätt
- överdomare Hannu Renvall, Åbo förvaltningsdomstol
- överdomare Kimmo Mikkola, marknadsdomstolen
- lagman Martti Hauvonen, försäkringsdomstolen

- divisionschef Marjatta Syväterä, Rättsregistercentralen
- överinspektör Heikki Partanen, dataombudsmannens byrå
- direktör Anne Horttanainen, Centralhandelskammarens skiljedomsinstitut
- generalsekreterare Minna Melender, Finlands Advokatförbund
- ordförande Aki Rasilainen, Finlands domareförening rf
- ordförande Petteri Snell, Auktoriserade Jurister rf
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- högsta förvaltningsdomstolen
- arbetsdomstolen
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Auktoriserade Jurister rf
- KT Kommunarbetsgivarna.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om ett register över domares bindningar och bisysslor. Lagstiftningen om domares bindningar och bi-

sysslor preciseras. Enligt förslaget ska förutom domare även domstolarnas sakkunnigledamöter redogöra för sina bindningar. Lagstiftningen om

bisysslor ändras så att det i statstjänstemannalagen införs specialbestämmelser om bisysslor som gäller domare och föredragande vid domstolar. Genom förslaget ökas även offentligheten för uppgifterna om domares bindningar och bisysslor. I registret ska införas uppgifter om domares bindningar, beviljade tillstånd för bisyssla samt de arvoden som har betalats för bisysslorna som överstiger ett visst belopp.

Det föreslås vidare att chefsuppgifterna på mellannivå vid hovrätterna och försäkringsdomstolen blir tidsbundna. I hovrättslagen och lagen om försäkringsdomstolen föreslås bestämmelser om förordnande av avdelningschef och avdelningschefens uppgifter. Dessutom föreslås det att beslutanderätten i fråga om administrativa och ekonomiska ärenden vid arbetsdomstolen koncentreras till arbetsdomstolens president.

Vidare föreslås det i propositionen att det förutom vid tingsrätterna även vid tvåspråkiga hovrätter och förvaltningsdomstolar, marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen kan finnas domartjänster för vilka det krävs utmärkta kunskaper i befolkningsminoritetens språk inom domstolens domkrets. Detta kräver ändring av de lagar som gäller domstolarna i fråga.

För genomförandet av de nämnda ändringarna föreslås även ändring av lagen om utnämning av domare, lagen om arbetsdomstolen, lagen om Ålands förvaltningsdomstol, lagen om högsta förvaltningsdomstolens sakkunnigledamöter och militära rättegångslagen.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av april 2015. Om ikraftträdande av lagen om registret över domares bindningar och bisysslor föreskrivs dock särskilt genom lag.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Propositionen gäller tre separata frågekomplex: domares bindningar och bisysslor, ledningen av hovrätterna och försäkringsdomstolen samt särskilda språkdomartjänster. Målet är att öka insynen i domstolarnas verksamhet, effektivisera ledningen av och kapaciteten hos domstolarna och att tillgodose de språkliga rättigheterna.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Bestämmelserna om bindningar och bisysslor

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om domarnas bindningar och bisysslor ska preciseras. Samtidigt ska offentligheten för uppgifterna om domares bindningar och bisysslor bli större. Det ska bli lättare att få uppgifter om domares bindningar och bisysslor, utan att domarnas integritetsskydd äventyras. Propositionen tar avstamp bland annat i de rekommendationer som

Europarådets organ mot korruption (Greco) har gett Finland. Lagutskottet stöder ökad insyn i domstolarnas arbete. Öppenhet och transparens höjer förtroendet för domstolsväsendet.

Domarna är också i dag skyldiga att redogöra för sina bindningar. Nu föreslås att anmälningsskyldigheten ska utsträckas till alla sakkunnigledamöter vid de olika domstolarna. Utskottet menar att förslaget är motiverat med tanke på att domstolarnas sakkunnigledamöter är ledamöter av domstolens sammansättning vid avgörande och därmed är i en ställning som motsvarar domarens.

Nämndemännen förväntas enligt gällande regler inte redogöra för sina bindningar och den föreslagna anmälningsskyldigheten utsträcks inte heller till dem. Nämndemännen är lekmanledamöter som utnämns av kommunfullmäktige, så deras ställning avviker från övriga ledamöter med uppdraget som bisyssla. Å andra sidan är nämndemännen ledamöter av domstolens sammansättning vid avgörande och därmed i en ställning som motsvarar domarens. Utskottet menar därför att skyldigheten att redogöra för sina bindningar i framtiden bör utsträckas också

till nämndemännen. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande där det förutsätts att regeringen börjar bereda behövliga bestämmelser om nämndemäns skyldighet att redogöra för sina bindningar (*Utskottets förslag till uttalande*).

Domare kan med arbetsgivarens samtycke i dag ha bisysslor, till exempel skiljemannauppdrag. Regeringen föreslår dock nu att en domares rätt att ta ett uppdrag som skiljeman ska begränsas så att en domare inte får vara skiljeman utsedd av endast den ena parten i en tvist. I praktiken kan en domare alltså endast vara ordförande i skiljenämnden eller den enda skiljemannen. Avsikten är att säkerställa att en domare som är skiljeman utsetts till uppdraget genom ett opartiskt förfarande och förhindra att opartiskheten äventyras genom ett beroendeförhållande till en part i skiljeförfarandet. I propositionen föreslås inga ändringar i bestämmelserna om sekretess för uppgifterna om parterna i ett skiljeförfarande. En domare ska dock i fortsättningen lämna uppgift om parterna till chefsdomaren för den domstol där bisyssloärendet behandlas. Chefsdomaren har tystnadsplikt till den del som uppgifterna är sekretessbelagda.

Utskottet konstaterar att syftet med skiljeförfarande är att säkerställa parternas möjlighet att avgöra en tvist genom ett icke-offentligt förfarande. För att säkerställa konfidentialiteten i skiljeförfarandet har det bestämts att uppgifterna om parterna ska vara sekretessbelagda. Utskottet har inget att invända mot att rådande status bibehålls på denna punkt. Det är viktigt att det finländska skiljeförfarandet också i fortsättningen håller en internationell nivå och att sekretessen för uppgifter om parterna motsvarar internationell praxis. Enligt uppgift från justitieministeriet har det inte heller framkommit något som motiverar en avvikande bedömning av sekretessen för uppgifter om parterna i ett skiljeförfarande.

Det är dock viktigt att säkerställa att en domare som varit skiljeman är oberoende och opartisk också i en senare rättegång. Utskottet förordar därför förslagen om begränsning av en domares skiljemannauppdrag och om anmälan av

sekretessbelagda uppgifter om parterna till domstolens chefsdomare. Enligt inkommen utredning motsvarar detta den praxis som redan i dag tillämpas i högsta domstolen. Att denna praxis nu skrivs in i lag förtydligar enligt utskottet nuläget och stärker dessutom förtroendet för domarna och domstolarna.

Å andra sidan föreslår regeringen att uppgifterna om parternas biträden i en tvist som behandlas av en skiljenämnd ska vara offentliga. Det motiveras med att biträdena ofta deltar i valet av skiljemän. Att uppgifterna om biträdena till parterna i ett skiljeförfarande görs offentliga är enligt utskottet likväl inte av central betydelse för bedömningen av en domares oberoende och ojävighet. Enligt inkommen utredning skulle förslaget de facto inte heller leda till någon större förbättring av offentligheten. Utskottet förordar därför inte förslaget, utan föreslår att bestämmelsen om detta stryks på det sätt som framgår av detaljmotiven (18 § 5 mom. i lagförslag 2).

Uppgifterna om bindningarna för domstolarnas ledamöter och deras bisysslor samt om inkomsterna från bisysslorna ska föras in i ett nytt offentligt register vid Rättsregistercentralen. Också sekretessbelagda uppgifter ska föras in i registret, men dessa uppgifter är tillgängliga i det allmänna datanätet endast till den del de är offentliga. I enlighet med offentlighetsprincipen är det motiverat och riktigt att uppgifterna i princip ska vara offentliga, menar utskottet. Å andra sidan är det motiverat att uppgifter som har betydelse för skyddet av en domares integritet är sekretessbelagda. Enligt utredning till utskottet kan hemlighållandet av uppgifter i praktiken garanteras genom att skydda informationssystemen och begränsa användarrättigheterna.

Utskottet hänvisar dock till grundlagsutskottets praxis och anser att det i det nya, tämligen omfattande personregister som ska läggas ut i det allmänna datanätet inte ska gå att söka uppgifter på stora grupper (GrUU 32/2008 rd). Det framgår också av propositionsmotiven att det inte ska vara möjligt att söka uppgifter annat än genom en enskild sökning på personens namn (s. 38). Utskottet föreslår på de grunder som an-

förts ovan och på det sätt som närmare anges i detaljmotiven att den avsedda begränsningen införts på författningsnivå (4 § 2 mom. i lagförslag 1).

Chefsuppgifter på mellannivå vid hovrätterna och försäkringsdomstolen

För att höja effektiviteten vid domstolarna föreslår regeringen att tjänsten som lagman som chef för rättskipningsavdelningen slopas vid hovrätterna och försäkringsdomstolen och att avdelningschefen ska utnämnas för viss tid.

Lagförslagets förhållande till grundlagen lyftes under sakkunnigutfrågningen fram som problematisk. Utskottet begärde därför in ett särskilt sakkunnigutlåtande i frågan. Enligt utlåtandet är avdelningschefens uppdrag inte problematiskt med hänsyn till grundlagens 3 § om den dömande maktens oberoende eller 21 § om rättvis rättegång. Övervakningsuppgiften ger inte avdelningschefen rätt att ingripa i ett enskilt beslut som inbegriper utövande av dömande makt. I sin roll som övervakare kan avdelningschefen inte heller själv utöva dömande makt, och övervakningen innefattar inte heller annars någon rättskipningsbefogenhet. utlåtandet

Att uppdraget som avdelningschef är tidsbestämt strider enligt sakkunnigutlåtandet inte mot bestämmelsen i 103 § i grundlagen om en domares rätt att kvarstå i tjänsten, eftersom uppdraget som avdelningschef inte är en domartjänst. Avdelningschefens uppgifter är till sin karaktär lednings- och övervakningsuppgifter inom domstolens administration och inbegriper inte utövande av dömande makt. Tidsbegränsningen av uppdraget gäller dessutom endast ledningsuppgiften, inte själva domartjänsten.

Tjänsten som hovrättslagman ska enligt förslaget slopas. De som utnämns till dessa tjänster är i fortsättningen domare vid hovrätten och omfattas av bestämmelserna om hovrättsråd. Tjänsterna som hovrättslagman ändras därmed i praktiken till tjänster som hovrättsråd, vilka inte innefattar administrativa uppgifter. På samma sätt ska tjänsterna som lagman vid försäkringsdomstolen slopas. De som utnämns till dessa tjänster är i fortsättningen domare vid försäk-

ringsdomstolen och omfattas av bestämmelserna om försäkringsrättsdomare. Enligt sakkunnigutlåtandet är det inte frågan om att den som innehar en tjänst som lagman skulle överföras till en annan tjänst utan om att arbetsuppgifterna förändras. Ändringarna påverkar dock inte den till tjänsten utnämnde domarens rättskipningsuppgifter eller utövande av dömande makt utan endast de administrativa uppgifterna. Ändring av sådana administrativa uppgifter förutsätter enligt sakkunnigutlåtandet inte domarens samtycke, så bestämmelsen är inte heller i detta avseende problematisk med hänsyn till 103 § i grundlagen.

Med stöd av sakkunnigutlåtandet anser utskottet att bestämmelsen uppfyller kraven i grundlagen.

Uppgiften som avdelningschef är redan i dag tidsbestämd vid tingsrätterna, förvaltningsdomstolarna och marknadsdomstolen. Erfarenheterna är positiva, och systemet har enligt propositionen visat sig vara flexibelt och fungerande (s. 19/I). Utskottet konstaterar att förslaget å andra sidan innebär att uppgiften som avdelningschef i fortsättningen inte kan sökas av någon utanför domstolen utan endast av domare vid den aktuella domstolen. Det begränsar antalet sökande som är behöriga för uppgiften som avdelningschef. Det betyder dock inte att karriären omöjliggörs för personer utanför domstolen, eftersom en utomstående som fått en ordinarie domartjänst om han eller hon så önskar kan söka uppgiften som avdelningschef på viss tid. Det är också välkommet att tidsbegränsningen för uppgiften som avdelningschef leder till att dessa uppgifter ledigförklaras oftare än tidigare. Ändringen betyder därför att domarnas möjligheter att arbeta i ledningsuppgifter ökar. Lagutskottet har därför inget att anmärka på förslaget.

Enligt övergångsbestämmelserna har den som är utnämnd till hovrättslagman eller lagman vid försäkringsdomstolen innan lagen träder i kraft rätt att kvarstå i den ändrade tjänsten. Inte heller lönevillkoren ändras. De har dock ingen absolut rätt att kvarstå som avdelningschef utan måste söka den uppgiften. De nuvarande lagmännens anpassning till förändringen kunde underlättas

av en anpassningsperiod för övergången till tidsbestämda tjänster. Utskottet förordar dock inte detta, eftersom övergångsperioden skulle gälla en tämligen liten grupp som med stöd av sin erfarenhet kan förväntas ha ett starkt utgångsläge i ansökningsprocessen. En anpassningstid på till exempel tre år vore dessutom alltför lång med tanke på målen med propositionen, medan en anpassningstid på ett år vore för kort med hänsyn till de ifrågavarande personerna.

Också den som är utnämnd till en tjänst som hovrättslagman eller lagman vid försäkringsdomstolen och som efter lagens ikraftträdande inte utnämns till avdelningschef hör enligt övergångsbestämmelserna till ledningsgruppen och det s.k. remissutskottet. Det betyder att dessa sammansättningar är större än normalt under övergångsperioden. Stora sammansättningar kan i sig försvåra beslutsfattandet. Å andra sidan kan det med hänsyn till de berörda personerna anses motiverat att de nuvarande lagmännen deltar i sammansättningen, och de kan också medföra värdefull erfarenhet.

Ikraftträdandet

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av april 2015. Enligt uppgift från justitieministeriet måste dock ikraftträdandet skjutas upp så att ansöknings- och utnämningsprocesserna för de nya avdelningscheferna kan skötas korrekt. Utskottet menar att lagarna därför kan träda i kraft tidigast i början av september. Om ikraftträdande av lagen om registret över domares bindningar och bisysslor föreskrivs dock särskilt.

Detaljmotivering

1. Lagen om registret över domares bindningar och bisysslor

4 §. *Registeruppgifternas offentlighet och utlämnande av uppgifter.* Utskottet hänvisar till det som den sade i den allmänna motiveringen och föreslår att det till 2 mom. fogas en mening om att det via det allmänna datanätet endast ska vara möjligt att söka uppgifter genom en enskild sökning på personens namn.

2. Lagen om ändring av statstjänstemannalagen

18 §. Enligt 5 mom. ska uppgifter om parterna i en tvist som behandlas av skiljemän hemlighållas. I propositionen föreslås att det till momentet fogas en mening enligt vilken uppgifter om parternas biträden vid ett skiljeförfarande är offentliga. Med hänvisning till det som sades i de allmänna motiven föreslår utskottet att det föreslagna tillägget stryks.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 298/2014 rd) föreslås att det till 18 § i statstjänstemannalagen ska fogas ett nytt 6 mom. I sitt betänkande av den 24 februari 2015 föreslår förvaltningsutskottet att paragrafen godkänns enligt propositionen (FvUB 50/2014 rd). Det nu föreliggande förslaget rörande 18 § måste därför samordnas med den nämnda ändringen. Samtidigt måste lagens *ingress* ses över.

8. Lagen om ändring av lagen om arbetsdomstolen

5 §. Propositionen syftar till att överföra avgörandet av de administrativa och ekonomiska ärendena vid arbetsdomstolen, som i dag sker på trepartsbasis i förvaltningssektionen, till presidenten. En bestämmelse om detta (11 §) ingår i det förordningsutkast som bilagts propositionen. Utskottet föreslår dock att bestämmelsen flyttas till lagnivå och fogas in som sista mening i paragrafens 3 mom.

47 §. (Ny). I gällande 2 mom. föreskrivs om arbetsdomstolens arbetsordning och fastställandet av den när ärendet behandlats vid ett sammanträde i arbetsdomstolen. Med sammanträde avses här behandling av ärendet i förvaltningssektionen. Regeringen föreslår inga ändringar i denna paragraf. Eftersom det i propositionen föreslås att förvaltningssektionerna ska slopas, föreslår utskottet att omnämmandet i 2 mom. om behandling av arbetsordningen vid ett sammanträde i arbetsdomstolen stryks. Genom ändringen fast-

ställs arbetsordningen i fortsättningen av presidenten i arbetsdomstolen sedan alla personalgrupper har hörts.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 3—7 och 9—11 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1, 2 och 8 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om registret över domares bindningar och bisysslor

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—3 §
(Som i RP)

4 §

Registeruppgifternas offentlighet och utlämnande av uppgifter

(1 mom. som i RP)

Trots bestämmelserna i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får uppgifter lämnas ut i form av ko-

pior av anteckningar i registret och via det allmänna datanätet. *Via det allmänna datanätet ska uppgifter kunna sökas endast genom en enskild sökning på personens namn.* Till domstolar, den utnämmande myndigheten och justitieministeriet får uppgifterna lämnas ut genom teknisk anslutning.

5 och 6 §
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i statstjänstemannalagen (750/1994) 18 och 18 a §, sådana de lyder, 18 § delvis ändrad i lagarna 387/2001 och / och 18 a § delvis ändrad i lag 545/1997, och fogas till lagen en ny 18 b § som följer:

18 §
(1—4 mom. som i RP)

De uppgifter som i samband med en anmälan om bisyssla eller ansökan om tillstånd för bisyssla läggs fram om parterna i en tvist som behandlas av skiljemän ska hemlighållas. (*Utesl.*)

Närmare bestämmelser om den myndighet som beviljar tillstånd för bisyssla utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 6 mom.)

18 a och b §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

8.

Lag

om ändring av lagen om arbetsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om arbetsdomstolen (646/1974) 5 § och 47 §:n 2 mom., sådana de lyder, 5 § delvis ändrad i lag 561/2006 och 47 §:n 2 mom. i lag 1158/1997, och

fogas till lagen en ny 2 a §, i stället för den 2 a § som upphävts genom lag 561/2006, som följer:

2 a §
(Som i RP)

5 §
(1 och 2 mom. som i RP)

Presidenten leder arbetsdomstolen och svarar för dess resultat. *Presidenten avgör de av domstolens administrativa och ekonomiska ärenden som det inte har föreskrivits eller förordnats att någon annan tjänsteman ska avgöra.*

47 § (Ny)

Om organiseringen av arbetet vid arbetsdomstolen bestäms närmare i arbetsdomstolens arbetsordning. Arbetsordningen fastställs av presidenten i arbetsdomstolen sedan alla personalgrupper har hörts (*utesl.*)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen bereder de bestämmelser som behövs

för att skyldigheten att redogöra för sina bindningar ska utsträckas till nämndemän vid domstolarna.

LaUB 28/2014 rd — RP 224/2014 rd

Helsingfors den 26 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /m11
Mikael Jungner /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Jaana Pelkonen /saml
Arto Pirttilahti /cent

Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Peter Östman /kd
ers. Mika Niikko /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.