

## LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2001 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om domarjäv

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 21 juni 2000 en proposition med förslag till lagstiftning om domarjäv (RP 78/2000 rd) till lagutskottet för beredning.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Liisa Lehtimäki, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja
- kanslichef Klaus Helminen, Justitiekanslersämbetet
- president Olavi Heinonen, högsta domstolen
- förvaltningsrådet Ahti Rihto, högsta förvaltningsdomstolen
- hovrättsrådet Robert Liljenfelt, Vasa hovrätt
- lagman Kauko Huttunen, Helsingfors tingsrätt
- överdomare Juhani Silén, Tavastehus förvaltningsdomstol
- försäkringsöverdomare Lea Kärhä, försäkringsdomstolen

- statsåklagare Petri Jääskeläinen, Riksåklagarämbetet
- ordförande Heikki T. Hämäläinen, Södra Finlands socialförsäkringsnämnd
- advokaten Antti Heikinheimo, Finlands Advokatförbund
- ordföranden, förvaltningsrättsdomare Pirjopäivi Pihlanto, Förvaltningsrättsdomarna r.f.
- ordföranden, tingsdomare Matti Palojärvi, Tingsrättsdomarna r.f.
- ordföranden, tingsrättsdomare Asko Nurmi, Finlands hovrättsdomare r.f.
- styrelseledamoten Ari Rehnfors, Finlands Nämndemän r.f.
- professor Olli Mäenpää
- professor Martin Scheinin.

##### *Samband med andra handlingar*

Utskottet har hört sakkunniga samtidigt om denna proposition och en proposition med förslag till lag om ändring av 18 § statstjänstemannalagen (RP 26/1999 rd).

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en översyn av bestämmelserna om domarjäv i rättegångsbalken.

En domare skall vara jävig att behandla såväl sin egen som sina närståendes sak. I förslaget har domarens närstående delats in i grupper. Enligt denna uppdelning är domaren alltid jävig i mål

och ärenden som gäller personer i domarens allra närmaste krets, dvs. familjekretsen, och sammanslutningar som dessa företräder. Vidare föreslås uttömmande bestämmelser om jäv till följd av ett uppdrag som biträde eller ombud. I lagen föreslås bestämmelser om samfundsjäv.

Därmed vore en domare jävig att behandla mål och ärenden som gäller en sammanslutning där domaren själv eller en närstående inom domarens familjekrets är laglig företrädare eller annars sköter en ansvarsfull uppgift. Ett särskilt förhållande mellan domaren och en part kan utgöra grund för domarjäv, om förhållandet i det aktuella fallet ger grundad anledning att ifrågasätta domarens opartiskhet. Bestämmelser om huruvida en domare bedöms vara jävig på grund av tidigare behandling av samma mål eller ärenden skall också ingå i lagen.

Bestämmelserna gäller de allmänna domstolarnas ledamöter, föredragande och protokollfö-

rare samt andra personer som avgör rättskipningsärenden i domstolen. Samma bestämmelser tillämpas också i förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna.

Vidare föreslås utförligare bestämmelser om prövning av jävsinvändningar. Om jäv har anförts mot en domare får denne i allmänhet inte pröva invändningen. Därför innehåller propositionen förslag till ändringar i lagen om utnämning av domare och i ett flertal lagar om förvaltnings- och specialdomstolarna som hänför sig till domstolens sammansättning.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Allmän motivering*

I 3 § 3 mom. grundlagen sägs att den dömande makten utövas av oberoende domstolar. Domstolarnas oberoende möjliggör en rättvis rättegång, som anges som en grundläggande rättighet i 21 § grundlagen. Grundpremisserna för en rättvis rättegång är en opartisk domstol, som skyddas av bestämmelserna om domarjäv.

Om jävsgrunderna föreskrivs i 13 kap. 1 § rättegångsbalken. Paragrafen står kvar i sin ursprungliga formulering från 1734, och även de andra paragraferna i kapitlet är mer än hundra år gamla. Domarjäv bedöms dels med hjälp av bestämmelserna i rättegångsbalken, dels utifrån artikel 6.1 i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och avgörande praxis vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Också högsta domstolen har meddelat flera prejudicerande avgöranden om domarjäv.

Frågan om jäv har getts en betydligt vidsträcktare tolkning än i rättegångsbalken. Med tanke på domstolens opartiskhet räcker det inte att domaren de facto handlar opartiskt, utan det krävs dessutom att en part eller allmänheten inte får grundad anledning att ifrågasätta domarens opartiskhet i en sak. Domaren anses jävig, om hans opartiskhet enligt en objektiv bedömning kan anses äventyrad.

Bestämmelserna om domarjäv i rättegångsbalken är klart föråldrade och därför är det absolut nödvändigt att se över dem. Propositionen har allmänt ansetts mycket väl förberedd och de föreslagna bestämmelserna lämpliga och lyckade. Därför tillstyrker utskottet lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

### *Systematisering av jävsgrunderna*

De föreslagna bestämmelserna är indelade i paragrafer enligt jävsgrunder. Grunderna skiljer sig från varandra med hänsyn till hur klara de är och i hur hög grad de är beroende av prövning. De särskilda jävsgrunderna är till sin typ schematiska och hänför sig till släktskap eller andra närstående relationer, uppdrag som företrädare för en sammanslutning, situationer där en part är motpart till domaren och förbud att behandla samma ärende vid olika myndigheter. De särskilda jävsgrunderna kompletteras av en allmän bestämmelse, med stöd av vilken det avgörs om en domares opartiskhet objektivt sett kan äventyras på andra grunder än de särskilt föreskrivna.

De sakkunniga som utskottet har hört har mestadels varit tillfreds med systematiseringen och formuleringen av bestämmelserna. Det har klart framgått att frågan om domarjäv är en mångskiftande och föränderlig fråga, som det

inte går att reglera med entydiga och uttömmande bestämmelser.

Flera sakkunniga har sett det som ett problem att det på rätt lätta grunder är möjligt att påstå att domaren är jävig och att domarna i vissa fall har varit överdrivet försiktiga och avstått från att behandla en sak. Utskottet har den uppfattningen att de nya bestämmelserna och de omfattande motiveringarna gör det betydligt lättare att komma fram till ett rättvist och balanserat avgörande i de i sig komplicerade jävsfrågorna.

#### *Jäv för en medlem av besvärsnämnden*

Bestämmelserna om domarjäv i rättegångsbalken tillämpas utifrån bestämmelserna om tillämpningsområde i 1 och 2 § samt jävsbestämmelsen i 76 § förvaltningsprocesslagen (586/1996) på rättskipning i förvaltningsdomstolar och andra besvärmyndigheter som omfattas av förvaltningsprocesslagen. Till exempel besvär som gäller den sociala tryggheten behandlas i första instans i besvärsnämnder som inrättats enkom för sådana ärenden. Som exempel på besvärsnämnder i sociala trygghetsfrågor kan nämnas pensionsnämnden, prövningsnämnden, arbetslöshetsnämnden och olycksfallsnämnden. Ändring i nämndernas beslut kan i regel sökas genom besvär hos försäkringsdomstolen, som i de flesta fall är den högsta besvärinstansen.

Viktiga jävsbestämmelser med tanke på ledamöterna i försäkringsdomstolen och besvärsnämnderna är föreslagna 6 § 1 mom. 2 punkten (anställningsförhållande till en part), 7 § 1 mom. (behandling av samma sak i en annan domstol eller hos en annan myndighet) och 2 mom. (behandling av samma sak i samma domstol) i 13 kap. rättegångsbalken. De ärenden som försäkringsdomstolen och besvärsnämnderna behandlar är synnerligen betydelsefulla för den enskilda människans sociala trygghet och försörjning. Besluten grundar sig i stor utsträckning på prövning, eftersom till exempel inemot hälften av de ärenden som tas upp i försäkringsdomstolen gäller den ändringssökandes arbetsförmåga och förutsättningar att vara kvar i arbetslivet.

Ärendenas opartiska behandling har ifrågasatts både på offentligt håll och av parterna. Klagomål i jävsfrågor har förts ända upp till de högsta laglighetsövervakarna. Riksdagens biträdande justitieombudsman har i sina beslut påtalat en del missförhållanden i samband med opartiskheten. Därför bör större vikt läggas vid frågan om jäv för medlemmar i besvärsnämnderna. Uppkomsten av jäv bör om möjligt förebyggas också när läkar- och lekmanamedlemmar utnämns.

#### *Åklagarjäv*

Lagutskottet har behandlat frågan om åklagarjäv i sitt betänkande om översyn av åklagarväsendet (LaUB 20/1996 rd — RP 131/1996 rd). Utskottet ansåg då att det när förslaget till revidering av domarjävsbestämmelserna görs upp bör övervägas om jävsbestämmelserna för åklagare och domare kunde förenhetligas och paragrafen om åklagarjäv ersättas med en hänvisning till bestämmelserna om domarjäv.

I motiveringen till den föreliggande propositionen (s. 15/1) görs en bedömning av skillnaden mellan åklagarjäv och domarjäv. Där framhålls att "en utredare och åklagare skall vara objektiva och behandla parterna sakligt, men att t.ex. åklagarens roll i straffprocessen är sådan att hans eller hennes agerande inte kan verka opartiskt på samma sätt som en domares agerande". Därför föreslås jävsgrunderna för åklagare och domare inte bli samordnade. Utskottet menar att avgörandet är högst motiverat.

#### *Detaljmotivering*

### **1. Lag om ändring av rättegångsbalken**

#### *13 kap. Om domarjäv*

3 §. I paragrafen definieras kretsen av en domares närstående. I paragrafens 1 mom. 1 punkt bestäms vilka som hör till en domares allra närmaste och i 3 punkten vilka som räknas till domarens närmaste släktingar. Utskottet föreslår vissa språkliga preciseringar i dessa punkter.

2 §. Enligt 2 mom. avses med part i 13 kap. rättegångsbalken även målsägande, intervenienter och personer som skall höras och som kan jämföras med en part.

Enligt bestämmelsemotiveringen avses inom förvaltningsrättskipningen med part den som deltar i en process och själv söker ändring eller är part i en förvaltningstvist (s. 27/1). Vid utfrågningen av sakkunniga uppmärksammades detta avsnitt av motiveringstexten i och med att den avviker från hävdvunnen uppfattning inom förvaltningslagskipning och förvaltningsförfarande. I dem uppfattas en part i materiell bemärkelse, vilket betyder att alla de är parter vars intresse, rätt eller skyldighet saken gäller. Detta framgår till exempel av 6 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen. Utifrån erhållen utredning konstaterar utskottet att propositionen inte avses ändra på den gällande tolkningen. Lösgjord ur sitt sammanhang är meningen i motiveringen vilseledande.

6 §. Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkt är en domare jävig om en part är motpart till domaren i någon annan rättegång eller i ett ärende som behandlas av en myndighet. I bestämmelsens motivering relateras i hurdana ärenden det kan förekomma motpartssituation. I motiveringen behandlas emellertid inte frågan vilken effekt ett klagomål om partens domare till någon av de högsta laglighetsövervakarna har på jävsfrågan. Den hävdvunna utgångspunkten har varit att en domare blir jävig i och med att ett klagomål har riktats mot honom. Utskottet konstaterar att syftet med de föreslagna ändringarna inte är att ändra den nuvarande tolkningen.

Enligt 1 mom. 2 punkten är en domare jävig om han på grundval av anställning eller annars står i ett sådant förhållande till en part att det, i synnerhet med beaktande av arten av det ärende som behandlas, finns grundad anledning att ifrågasätta domarens opartiskhet i saken. Utskottet har både i sitt ovan nämnda betänkande om en översyn av åklagarväsendet och i sitt betänkande om en proposition med förslag till lagstiftning om utnämning av domare (LaUB 1/2000 rd

— RP 109/1999 rd) behandlat frågan om domarjäv på grund av att domaren är medlem i en sammanslutning som typiskt kräver en stark lojalitet mellan medlemmarna. Med hänvisning till detta anser utskottet att en domares opartiskhet måste bedömas enligt föreslagna 2 punkten.

8 §. I paragrafen föreslås bli föreskrivet att en part skall framställa invändning om domarjäv så snart parten börjar föra talan i saken och har fått veta vilka domare som deltar i behandlingen av ärendet. På denna punkt svarar bestämmelsen mot 16 kap. 1 § 1 mom. rättegångsbalken.

Enligt den sista meningen i paragrafen kan en part inte längre efter det att domaren har avgjort ärendet åberopa en omständighet som parten har haft kännedom om, utom om parten visar att han eller hon hade giltiga skäl för att inte framställa invändningen tidigare. Denna bestämmelse har kritiserats. Syftet att få parterna att framställa invändning om domarjäv på ett så tidigt stadium som möjligt är värt att stödjas. Men bestämmelsen är alltför strängt formulerad. I praktiken kan den gälla bara prövningsbara jävsgrunder, eftersom domaren redan på tjänstens vägnar måste ta hänsyn till om han är jävig eller inte. Därför föreslår utskottet att bestämmelsen avgränsas till att gälla bara prövningsbara jävsgrunder.

9 §. En domare är skyldig att självantaga avgöra om han är jävig eller inte och han får enligt föreslagna 1 § inte behandla en sak om han är jävig. I motiveringen (s. 24/2—25/1) lyfts den möjligheten fram att domaren har kännedom om en omständighet som gör att han anser någon annan domare jävig att behandla ett visst mål. I detta fall föreslås en sådan lösning att domaren kan informera parterna om sin åsikt om att den andra domaren är jävig, om jävsfrågan av någon anledning inte kan avgöras genom administrativa åtgärder innan målet börjar behandlas. Förfarandet är inte det bästa möjliga för att lösa problemet. Enligt utskottets mening är det bättre att domstolen på tjänstens vägnar tar upp frågan om domarjäv. Därför bör 1 mom. kompletteras med en bestämmelse om detta.

### 3. Lag om ändring av 76 § förvaltningsprocesslagen

I 76 § förvaltningsprocesslagen ingår en hänvisningsbestämmelse till 13 kap. rättegångsbalken. Paragrafen föreslås bli kompletterad bl.a. med ett nytt 2 mom. om syn och muntlig förhandling.

Momentet har ansetts vara problematiskt för att syn och muntlig förhandling föreslås kunna fortsätta även om en person som deltar i behandlingen av ärendet är jävig, om någon annan inte utan betydande dröjsmål kan fås i stället för denna person eller om jävsinvändningen är uppenbart grundlös. Avsikten är att hindra att muntlig förhandling eller syn inställs och att undvika dröjsmål och kostnader på grund av detta. En jävig domare föreslås bli ersatt av en ojävig domare i en senare fas av ärendet. Dennes prövning skulle dock inte grunda sig på likadan information och likadana utredningar som den domares som deltagit i den muntliga förhandlingen eller

synen. Dessutom är det möjligt att bestämmelsen står i strid med hävdvunnen tolkning av Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. På dessa grunder föreslår utskottet att momentet stryks.

### 4. Lag om upphävande av 19 § lagen om förvaltningsdomstolarna

Lagförslaget kräver vissa tekniska korrigeringar.

#### Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet vördsamt

*att det 2 och 5—8 lagförslaget godkänns utan ändringar och*

*att det 1, 3 och 4 lagförslaget godkänns med följande ändringar:*

## 1.

### Lag

#### om ändring av rättegångsbalken

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i rättegångsbalken 13 kap., 15 kap. 3 § 3 mom. och 22 kap. 2 § 3 mom., dessa lagrum sådana de lyder, 13 kap. jämte ändringar, 15 kap. 3 § 3 mom. i lag 497/1958 och 22 kap. 2 § 3 mom. i lag 1064/1991, som följer:

13 kap.

#### Om domarjäv

1 och 2 §  
(Som i RP)

3 §

I detta kapitel avses med närstående

1) domarens make samt barn, barnbarn, syskon, föräldrar, far- och morföräldrar samt den som på något annat sätt står domaren särskilt nära *liksom även* dessa personers makar,

2) domarens föräldrars syskon jämte makar, domarens syskonbarn och tidigare make till domaren, samt

3) domarens makes barn, barnbarn, syskon, föräldrar *och* far- och morföräldrar *liksom även* dessa personers makar och domarens makes syskonbarn.

(2 mom. som i RP)

4—7 §  
(Som i RP)

8 §

En part skall framställa invändning om domarjäv så snart parten börjar föra talan i saken

och har fått veta vilka domare som deltar i behandlingen av ärendet. Om parten senare får kännedom om en omständighet som kan ha betydelse för jävsbedömningen, skall invändning på basis av denna omständighet framställas utan dröjsmål. Parten skall motivera invändningen och samtidigt uppge när han eller hon har fått kännedom om grunden för den. En part kan inte längre efter det att domaren har avgjort ärendet åberopa en omständighet som parten har haft kännedom om *och som är beroende av prövning med tanke på jävsbedömningen*, utom om parten visar att han eller hon hade giltiga skäl för att inte framställa invändningen tidigare.

## 9 §

En invändning om domarjäv avgörs i den domstol där huvudsaken behandlas. Invändningen kan också avgöras genom skriftligt förfä-

rande. *Domstolen kan också på eget initiativ ta upp frågan om jäv för avgörande.*

(2 och 3 mom. som i RP)

15 kap.

**Om rättegångsombud**

3 §

(Som i RP)

22 kap.

**Tingsrättens protokoll**

2 §

(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)

**3.****Lag****om ändring av 76 § förvaltningsprocesslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i förvaltningsprocesslagen av den 26 juli 1996 (586/1996) 76 § som följer:

76 §

(2 mom. som 3 mom. i RP)

*Jäv*

Ikraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)

(1 mom. som i RP)

(2 mom. *utesl.*)

4.

**Lag**

**om upphävande av 19 § lagen om förvaltningsdomstolarna**

I enlighet med riksdagens beslut *föreskrivs*  
(*utesl.*):

<i>1 § (Ny)</i>	<i>2 § (Ny)</i>	
<i>Genom denna lag upphävs 19 § lagen den 26 mars 1999 om förvaltningsdomstolarna (430/1999).</i>	<i>Denna lag träder i kraft den</i>	<i>20 .</i>
	<hr style="width: 20%; margin: auto;"/>	
	Ikraftträdelsebestämmelsen ( <i>Utesl.</i> )	

Helsingfors den 29 mars 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv	Kirsi Ojansuu /gröna
vordf. Matti Vähänäkki /sd	Veijo Puhjo /vänst (delvis)
medl. Sulo Aittoniemi /alk	Mauri Salo /cent
Jyri Häkämies /saml	Timo Seppälä /saml
Erkki Kanerva /sd	Marja Tiura /saml
Toimi Kankaanniemi /fkf	Lasse Virén /saml
Annika Lapintie /vänst	ers. Seppo Lahtela /cent.
Kari Myllyniemi /cent	

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Timo Tuovinen.