

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utnämning av domare

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.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet avgett utlåtande (GrUU 13/1999 rd) i saken. Utlåtandet ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Johannes Koskinen
- avdelningschef, regeringsrådet Tuomo Rapola, sakkunnige, juris doktor Sakari Laukkanen och utvecklingsdirektör Erkki Hämäläinen, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja
- konsultative tjänstemannen Kirsi Äijälä, finansministeriet
- justitiekanslern Paavo Nikula och justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen, Justitiekanslersämbetet
- presidenten Olavi Heinonen och justitierådet Lasse Nikkarinen, högsta domstolen
- presidenten Ole Roos, Åbo hovrätt
- presidenten Olli Huopaniemi, Helsingfors hovrätt
- presidenten Esko Oikarinen, Rovaniemi hovrätt

- lagman Kauko Huttunen, Helsingfors tingsrätt
- lagman Nanny Granfelt, Raseborgs tingsrätt
- presidenten Pekka Hallberg och förvaltningsrådet Ahti Rihto, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Juhani Silén, Tavastehus förvaltningsdomstol
- jordrättsdomare Pekka Palomäki, Östra Finlands jorddomstol
- överdomare Kaisa Meriluoto, marknadsdomstolen
- presidenten Pekka Orasmaa, arbetsdomstolen
- försäkringsöverdomare Lea Kärhä, försäkringsdomstolen
- riksåklagare Matti Kuusimäki, riksåklagarämbetet
- ledande häradsåklagare Christian Lundqvist, åklagarämbetet i Kotka härad
- ledande häradsåklagare Mikko Pöyry, åklagaravdelningen vid Riihimäki häradsämbete
- advokaten Antti Heikinheimo, Finlands Advokatförbund
- juristen Juha Viertola, Finlands Juristförbund
- ordföranden, förvaltningsdomstolsdomare Pirjopäivi Pihlanto, Hallinto-oikeustuomari ry
- advokat Markku Fredman, Jurister för de mänskliga rättigheterna rf
- ordföranden, justitierådet Gustaf Möller, Korkeimpien oikeuksien tuomarien yhdistys ry
- referendarierådet Matti Metsäranta och äldre juridiska sekreteraren Eeva-Liisa Sarvilinna-Heimonen, Korkeimpien oikeuksien virkamiehet ry

- ordföranden, tingsdomare Matti Palojarvi och styrelsemedlemmen, tingsdomare Pekka Louhelainen, Tingsrättsdomarna rf
- vice ordföranden, juris doktor Tuomas Pöysti och juristen, vicehäradsbörjding Ilona Kurki-Suonio, Unga Jurister rf
- ordföranden, försäkringsdomare Larry Grönlund, Suomen Erityistuomarit ry
- ordföranden, hovrättslagman Kristiina Martimo och styrelsens vice ordförande, hovrättsrådet Asko Nurmi, Finlands hovrättsdomare rf
- sekreteraren, häradsåklagare Harri Lindberg, Suomen Syyttäjähdistys ry
- professor Mikael Hidén, Helsingfors universitet
- professor Juha Lappalainen
- professor Olli Mäenpää
- docenten, juris doktor Raimo Pekkanen
- hovrättspresidenten Erkki Rintala
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har tingsdomare Hannu Räsänen från Joensuu tingsrätt och Suomen Oikeusapulakimiehet rf lämnat in skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår lagstiftning om systemet för utnämning av domare och domarnas behörighetsvillkor. Enligt den nya grundlagen, som träder i kraft den 1 mars 2000, utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett lagfäst förfarande. Det skall föreskrivas i lag också om utnämning av andra domare.

I propositionen föreslås en tjänsteframställningsnämnd som skall bereda domarutnämningar. Nämnden skall göra framställningar hos presidenten om utnämning till de flesta domartjänsterna. Den skall dock inte göra framställningar om utnämning av ledamöterna i de högsta domstolarna, utan dessa kommer också i fortsättningen att ha rätt att själva göra det. Men på begäran av statsrådet eller högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan tjänsteframställningsnämnden avge utlåtande om justitieråds- och förvaltningsrådsutnämningar. Domstolarna föreslås vidare i huvudsak få behålla sin befogenhet att utnämna domare för viss tid.

Tjänsteframställningsnämnden skall enligt förslaget vara en ny myndighet som tillsätts av

statsrådet för fem år i sänder. Merparten av de elva ledamöterna i nämnden skall vara domare. Ordförandena utses på grund av tjänsteställning, en del av ledamöterna på framställning av vissa domarinstanser och en del utifrån anmälningar. Utöver domarna skall det också ingå en åklagare och en advokat i nämnden.

Behörighetsvillkoren för domare och utnämningsgrunderna skall bestämmas enligt andra kriterier än tidigare. Målet är att öppna domarbannan genom att vid utnämningar inte bara se till de sökandes domstolserfarenhet utan också deras erfarenhet från andra slag av juristverksamhet. Skickligheten kommer att lyftas fram i behörighetsvillkoren för att säkerställa att den sökande alltid blir utnämnd som är bäst lämpad med tanke på de särskilda krav som den utlysta tjänsten ställer. Alla domartjänster skall utlysas offentligt.

Den föreslagna lagstiftningen avses träda i kraft samtidigt med den nya grundlagen den 1 mars 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Målen med den nya utnämningstagstiftningen

Propositionen anger följande mål för den nya lagstiftningen om utnämning av domare:

- att skapa ett utnämningstagstiftning som tillgodoser samhällets och domstolsväsendets nuvarande behov och stöder domstolarnas självständighet och oberoende,
- att öppna domarkarriären också för andra än de som direkt efter avlagd juridisk examen söker sig till domstolsväsendet för att också personer med allsidigare erfarenhet av olika uppgifter skall utnämnas till domare,
- att garantera att domarna inom domstolsväsendet har stor yrkeskompetens,
- att samla bestämmelserna om utnämning av domare i en enda lag och samordna utnämningstagstiftningen i olika domstolar i allmänhet och i de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna i synnerhet och
- att främja omsättningen av domare också mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna.

Motiveringen till propositionen ger en bra bild av hur domarämbetet har förändrats och kraven ökat. Omställningarna beror på flera faktorer, till exempel samhälleliga omstruktureringar, teknisk utveckling, internationalisering, fler nya materiellrättsliga rättsregler och ett samhälle som allt mer genomskyras av juridik. Utfrågningen av de sakkunniga övertygade utskottet om att det finns brister i det nuvarande systemet och visade att propositionen stämmer överens med verkligheten på den punkten. Utskottet menar att regeringen satt upp riktiga mål i propositionen och att propositionen därför är nödvändig och på sin plats.

Utskottet tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Den nya grundlagens betydelse

Propositionen bygger på 58 och 102 § i den nya grundlagen. De innehåller grundlagsbestämmelser om förfarandet vid utnämning av domare. Bestämmelserna är inte lika detaljerade som de gamla bestämmelserna i regeringsformen, och närmare bestämmelser måste därför utfärdas genom lag.

Grundlagsutskottet beskriver avsikten med bestämmelser på lagnivå på följande sätt:

"De ordinarie domarna utnämns enligt förslaget av republikens president enligt ett i lagen bestämt förfarande. Utskottet har ändrat 58 § 3 mom. så att presidenten också utnämner domarna på grundval av ett förslag till avgörande från statsrådet. Av ändringen följer att det med stöd av 102 § genom lag kan bestämmas bara om andra element i domarutnämningstagstiftningen än det slutliga beslutet enligt 58 §, som fattas vid presidentföredragning utifrån förslag till avgörande från statsrådet.

Utskottet ser ingen anledning att i detta skede gå närmare in på utnämningstagstiftningen, men påpekar 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 — RP 1/1998 rd)

Som det framgår av det ovan relaterade ändrades 58 § grundlagen radikalt mot slutet av behandlingen. Hädanefter utnämner presidenten domarna utifrån förslag till avgörande från statsrådet och inte längre på förslag av de högsta domstolarna som enligt gällande lag.

Regeringen föreslår ett särskilt beredningsorgan, en tjänsteframställningsnämnd, som skall ha till uppgift att förbereda utnämningar av do-

mare. Enligt propositionen tillsätts nämnden av statsrådet. Förslaget leder till att statsrådet kan påverka utnämningsförfarandet i två repriser.

De sakkunniga är uppdelade i två läger, ett för och ett mot nämnden. Trots de diametriskt motsatta åsikterna lyfte en stor del av de sakkunniga fram det faktum att statsrådet har dubbel möjlighet att påverka utnämningsförfarandet. Det är enligt de sakkunniga ett dåligt alternativ eftersom det anses försämra domstolsväsendets oberoende ställning.

Domstolarnas oberoende

Den nya grundlagen ändrar inte de konstitutionella grunderna utan stärker uppdelningen av statens funktioner i lagstiftande, verkställande och dömande makt, det vill säga lagskipningsmakt och domstolarnas oberoende (GrUB 10/1998 rd — RP 1/1998 rd).

Propositionen innehåller en bra förklaring till vad domstolarnas oberoende innebär men gäller främst oberoende i fråga om domarnas avgöranden. Under behandlingen i utskottet har två aspekter på principen om domstolarnas oberoende kommit särskilt tydligt fram: kraven på utnämningsförfarandet och kravet på domstolarnas och domarnas ekonomiska oberoende. Angående detta anför utskottet följande.

Förfarandet vid utnämning av domare och den tredelade statsmakten

Att domarna och domararbetet skall vara oberoende ställer andra krav på utnämningsförfarandet än beträffande övriga tjänstemän. Domarförfarandet kan inte jämföras med utnämningar av andra statliga tjänstemän.

Utnämningsförfarandet har inte utformats med avseende på att domarna och domarämbetet skall vara oberoende utan det är fråga om en process som är fri från andra sammanhang. Kravet på oberoende har ett nära samband med statsmaktens tredelning och i synnerhet med kravet att den verkställande makten inte får påverka den dömande makten. Den västerländska konstitutionella traditionen karakteriseras av att domstolarna måste kunna få fatta sina beslut utan att

ta hänsyn till regeringarnas hållning och att det inte är lämpligt att en regering försöker påverka domstolarna.

Kravet på oberoende och kompetensindelningen handlar inte bara om enskilda fall. I stället är det fråga om ett samlat system och dess funktion och effekter. Den internationella debatten om domarverksamheten lyfter allt mer fram en av principerna i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, nämligen att det inte bara är viktigt vad man konkret kan påvisa utan också hur sakerna verkar utåt sett. Denna aspekt spelar en viktig roll när utnämningen av domare bedöms i relation till kraven på en oberoende dömande makt och statsmaktens tredelning.

Dessa infallsvinklar betyder inte att bara en självkomplettering av domstolsväsendet är acceptabelt och att till exempel statsrådet över huvud taget inte får vara involverat i utnämningen av domare. Det är i själva verket fråga om hur utnämningsförfarandet ser ut i ett helhetsperspektiv och hur systemet i realiteten är inriktat och avvägt. Europarådets ministerkommitté antog 1994 en rekommendation, som på ett genuint sätt erkänner detta principiella krav och samtidigt ger uttryck för att vissa avvägningar kan behövas vid tillämpningen. Rekommendationen understryker principen att domarutnämningssorganet skall vara oberoende av regeringen. Men ministerkommittén erkänner också den nationella traditionen att regeringen kan vara det utnämmande organet. För sådana fall kräver ministerrådet att förfarandet skall vara öppet och präglas av genuint oberoende. Bland de garantier som nämns märks ett självständigt och kompetent beredningsorgan, vars kompetens regeringen stöder sig på.

Tillsammans med bestämmelserna i den nya grundlagen innebär regeringens förslag att det införs ett utnämningsförfarande, där regeringen utåt sett verkar ha stora möjligheter att utan grunder i sak påverka utnämningar. Regeringen skulle utan tvivel ta tillfället i akt om den faktiskt till exempel i ett förändrat politiskt klimat har intresse av att utnyttja de möjligheter som bestämmelserna erbjuder. Betydelsen av reger-

ingens befogenheter och den därmed förknippade negativa bilden av domstolarnas oberoende är ägnad att förstärkas ytterligare av att det här inte handlar om att bedöma någon liten kursändring och konsekvenserna av den. Vi har här tvärtom att göra med en systemväxling som i mycket hög grad förskjuter tyngdpunkten i riktning mot statsrådet och dessutom genomförs i ett slag i samband med grundlagsreformen.

Ekonomiskt oberoende

Om kravet på domstolarnas oberoende skall kunna uppfyllas krävs det att domarna får adekvat lön för sitt arbete och i ett vidare perspektiv att rättsväsendet tillförs sådana resurser att domstolarna kan fullfölja sina förpliktelser väl. Regeringen refererar i propositionen till de principer om domarnas oberoende som FN:s generalförsamling antog 1985. I punkt 11 i principerna talar det om betydelsen av att domarna får vederbörlig lön. Enligt utskottets uppfattning måste rättsväsendet få större resurser för att det skall kunna garanteras att domstolarna är oberoende och arbetar på behörigt sätt.

Acceptansen för domstolarnas verksamhet

Det är viktigt att domstolarna åtnjuter stort förtroende och omfattande acceptans bland befolkningen. Oberoende är en av garantierna för detta. Ätminstone lika viktigt är det att domstolarna motiverar sina domar på ett förståeligt och korrekt sätt.

Med hänvisning till det ovanstående anser lagutskottet att det bör ställas följande krav på tjänsteframställningsnämnden för att domstolarnas oberoende och acceptans skall garanteras:

- domstolarna har faktiska möjligheter att påverka tillsättningen av tjänsteframställningsnämnden,
- tillsättningsförfarandet ger också utåt sett bilden av en oberoende och neutral nämnd och
- bestämmelserna står sig och garanterar oberoende också vid kriser och förändrade politiska förhållanden.

Lagutskottets principiella lösning

Det nuvarande förfarandet med domarutnämningar ser ur en rättsteoretisk synvinkel bra ut med tanke på oavhängigheten, men det är ändå förknippat med problem. Utnämningarna inom domstolsväsendet, inte minst utnämningar utifrån tjänsteår i domstolarna och utomstående sökandes bristande intresse måhända på grund av den låga lönenivån har skapat ett slutet rättsväsende.

Under de senaste åren har de högsta domstolarnas utnämningsspolitik däremot varit mera vidsynt och bättre än sitt rykte, vilket också framgår av propositionens motivering. Detta har inte slagit igenom i det allmänna medvetandet, eftersom såväl utnämningarna som missförhållandena med den inflexibla principen om domares oavsättlighet har vävts in i samma diskussion i massmedierna. Förslaget att utnämningen av ledamöter i de högsta domstolarna inte skall omfattas av nämndens behörighet svarar mot internationell praxis och är därmed godtagbart.

När den nuvarande regeringsformen stiftades frångicks medvetet befodringsgrunder som betonar tjänsteåren. Det oaktat har regeringsformens syften inte uppnåtts till denna del vid tillsättande av domartjänster. Förfarandet med domarutnämningar och domares behörighetsvillkor måste således ändras avsevärt, om den önskade förändringen skall fås till stånd. Utskottet anser att alla de metoder behövs som föreslås i propositionen, dvs. att en tjänsteframställningsnämnd tillsätts och att ledamöter utanför domarkåren tas med i den, att behörighetskraven formuleras på nytt och att utnämningar motiveras grundligt.

Utskottet godtar att dessa metoder huvudsakligen godkänns i den form de har i propositionen eller med små justeringar. Förfarandet för tillsättande av en tjänsteframställningsnämnd måste dock ändras för att ovan ställda krav skall uppfyllas. I detta syfte har utskottet försökt ta fram en enhetlig, balanserad och fungerande lösning.

Utskottet har stannat för att statsrådet skall tillsätta tjänsteframställningsnämnden, men att domstolsväsendet skall få mera att säga till om när det gäller att utse domarledamöter. I näm-

den kommer utöver de i propositionen nämnda företrädarna för de allmänna åklagarna och advokaterna att ingå också en ledamot som företrädar den juridiska forskningen och undervisningen. Utskottet föreslår att nämnden skall heta *domarförslagsnämnden*, vilket bättre än förslaget i propositionen anger nämndens verksamhet. Enligt 58 § grundlagen har nämnden inte till uppgift att göra tjänsteframställningar, utan att komma med en sakkunnig rekommendation till statsrådet.

Domarförslagsnämndens sammansättning, tillsättande och uppgifter

Nämndens sammansättning

Ledamotskap som bestäms utifrån tjänsteställning. Utskottet föreslår att båda de högsta domstolarna utser en ledamot, hovrättspresidenterna inom sig en representant och överdomarna vid förvaltningsdomstolarna inom sig en representant till ledamöter i domarförslagsnämnden utifrån tjänsteställningen. För var och en av dessa fyra ledamöter väljs en ersättare.

Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets ställningstaganden och föreslår att tjänsteuppgifterna för de högsta domstolarnas presidenter inte bör inbegripa skyldighet att vara ledamot i nämnden, utan att ordföranden bör vara en ledamot som utsetts av högsta domstolen — presidenten eller någon annan ledamot — och vice ordföranden en ledamot som utsetts av högsta förvaltningsdomstolen — likaså presidenten eller någon annan ledamot.

Om den ledamot som högsta domstolen har utsett är förhindrad att vara med vid ett möte eller har jäv, fungerar vice ordföranden, dvs. den ledamot som utsetts av högsta förvaltningsdomstolen, som ordförande för nämnden. Den ersättare som högsta domstolen har utsett får delta i ett möte som vanlig ledamot.

Ledamöter som utses utifrån anmälan. Utskottet föreslår att

1. högsta domstolen utser bland dem som anmält sig för uppdraget en företrädare för hovrättsråden och hovrättslagmännen, en företrädare

för lagmännen vid tingsrätterna och en företrädare för tingsdomarna samt ersättare för dem och

2. högsta förvaltningsdomstolen utser bland dem som anmält sig för uppdraget en företrädare för förvaltningsdomarna och en företrädare för förvaltningsdomarna eller specialdomstolarna samt ersättare för dem.

Meningen är att de allmänna kriterierna i lagen om utnämning av domare skall tillämpas vid valet av medlemmar i denna grupp. Högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen utser två gånger så många kandidater till ledamöter och ersättare som det kommer att tillsättas.

Högsta förvaltningsdomstolen avgör om den ställer två förvaltningsdomare eller en förvaltningsdomare och en specialdomstolsdomare på förslag. Specialdomstolsdomarna är så få att de inte motiverar ett eget mandat. Utskottet anser det dock viktigt att specialdomstolarna får åtminstone en ersättarplats.

Ledamöter som står utanför domarkåren. I enlighet med regeringens förslag väljs som representanter för lagskipningen i vid bemärkelse en företrädare för allmänna åklagarna och en för advokaterna till ledamöter som kommer utom domarkåren. Dessutom väljer justitieministeriet, efter att ha hört de behöriga forsknings- och undervisningsinstitutionerna, en ledamot som företrädar den juridiska forskningen och undervisningen. Justitieministeriet får stå för valet av den ledamot som företrädar den juridiska forskningen och undervisningen för den skull att det finns flera instanser i Finland som bedriver juridisk och samhällsvetenskaplig forskning, men de har inget gemensamt organ som valet kunde anförtros.

Också för ledamöterna i denna grupp utses en personlig ersättare. Ett dubbelt antal kandidater till ledamöter och ersättare skall ställas upp.

Riksåklagaren skall vid valet av företrädare för de allmänna åklagarna lägga särskild vikt vid den valdes åklagarerfarenhet i praktiken. Finlands Advokatförbund — som är en lagstadgad sammanslutning av oberoende advokater och som även en del allmänna rättsbiträden hör till

— skall i sin tur fästa avseende vid att de till företrädare för advokaterna (rättegångsombud) utser en medlem som regelbundet uppträder i domstolen.

Tillsättning av nämnden

Statsrådet tillsätter domarförslagsnämnden efter att ha underrättats om de personer som högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, hovrättspresidenterna, överdomarna vid förvaltningsdomstolarna, riksåklagaren, Finlands Advokatförbund och justitieministeriet har utsett och ställt på förslag. Nämndens sammansättning bör vara så opartisk som möjligt med hänsyn till regionala aspekter, åldersstrukturen samt kön och språk. Därför bör två gånger så många kandidater till vissa av ledamotsplatserna i nämnden ställas upp som kommer att utnämnas.

Enligt vad utskottet har erfart tillämpas jämställdhetslagen så att domarförslagsnämndens uppgifter anses som uppgifter med karaktär av lagskipning som anknyter till tjänsteutnämning. I så fall tillämpas 4 § 1 mom. jämställdhetslagen på nämnden, enligt vilken både män och kvinnor skall inväljas i den.

Nämndens och dess ledamöters uppgifter

Ledamöterna i nämnden skall inte ha hand om intressebevakning, utan det är fråga om en sakkunniguppgift. För domarna har det varit självklart att de själva är medvetna om denna roll, men de misstänker att åklagarna och advokaterna inte har en klar uppfattning om detta. Utskottet menar att samma drag av mänsklig egennytta kan komma fram hos domare lika väl som utomstående ledamöter. Därför är det viktigt att alla ledamöter i nämnden väljs så att de uppfyller höga etiska krav, är rättfärdiga och kan ställa sig öppet, fördomsfritt och positivt till målen med denna nya lagstiftning.

Nämnden har till uppgift att söka finna lämpliga arbetsmetoder och skapa en ny utnämningsskultur som tar hänsyn till allsidig erfarenhet. Målet är att domarförslagsnämnden modigt skall börja tillämpa de nya bestämmelserna och de principer som konkretiserar dem samt att gå

opartiskt och pålitligt till väga. Vidare är målet att nämnden genom sitt agerande skall göra sig förtjänt av den uppskattning som den med hänsyn till uppgifternas natur bör få. Härvid kan statsrådet ta till sig den praxis som republikens president har följt nämligen att hålla sig till domstolarnas standpunkt och bara av exceptionellt vägande och objektivt sätt godtagbara skäl lägga fram ett förslag för republikens president som avviker från nämndens framställning.

Nämndens status som ämbetsverk

Regeringen har inte velat lyfta fram de uppgifter som hör till nämndens sekreterare. Därför föreslås bestämmelserna om nämndens personal och administrativa uppgifter bli intagna i en förordning och därmed har de inte beskrivits närmare i propositionens motivering. Med hänsyn till att nämndens faktiska placering har en viss betydelse för dess oavhängighet, har utskottet begärt uppgifter om planerna för nämnden. Utifrån denna tilläggsutredning anför utskottet följande.

Enligt planerna skall domarförslagsnämnden i sin egenskap av ämbetsverk fungera som ett särskilt kansli vid justitieministeriet. Nämnden utarbetar sin egen arbetsordning och väljer en sekreterare för sig samt förordnar om sekreterarens uppgifter och ställning. Sekreteraren skall bara iakttä föreskrifter från domarförslagsnämnden. Enligt planerna är sekreterartjänsten en visstidstjänst för att sekreteraren inte skall få för stort inflytande med tiden. Tanken är att sekreteraren också i praktiken skall bytas ut när visstidsförordnandet går ut.

Utskottet finner planerna lämpliga med undantag för behörighetskraven för sekreteraren. Med hänsyn till uppgifternas natur anser utskottet att juris kandidatexamen vore den lämpligaste högskoleexamen för sekreteraren.

Behörighetskraven för domare

Den nya skrivningen av behörighetskraven för domare i propositionen är lyckad, anser utskottet. Utskottet håller med regeringen om att kravet på auskultering för domare kan slopas eftersom det är en absolut förutsättning för domar-

karriär. I praktiken kommer erfarna domare i vilket fall som helst att ha en stark position.

Vid utnämningen av domare är det viktigt att beakta att domstolarna i tillräcklig utsträckning måste få tillgång till domare som kan svenska. Som situationen ser ut nu blir svenskspråkiga som deltar i muntliga förhandlingar inte alltid riktigt förstådda. Riksdagens justitieombudsman har påpekat missförhållandet och justitieministeriet har vidtagit åtgärder för att avhjälpa situationen.

Lagen om utnämning av domare föreslås få likadana bestämmelser om redogörelse för bindningar som statstjänstemannalagen har. Detta är enligt regeringen viktigt med avseende på det uttalade kravet att domstolarna skall vara oberoende. Domarna måste före utnämningen redogöra för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan förmögenhet, för uppdrag utanför tjänsten, bisysslor och andra bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans eller hennes förutsättningar att sköta sitt tjänsteuppdrag. Paragrafen finns framför allt till i preventivt syfte. Bestämmelsen skall också påminna domarna om att det till god sed innan domarkåren hör att en domare avstår från bindningar som är olämpliga med tanke på en domartjänst. När en domare utnämns för viss tid kan det från fall till fall övervägas hur nödvändigt det är att han eller hon avstår från sina kopplingar exempelvis till näringsverksamhet.

Här bör särskilt noteras att det offentligt har debatterats om domare får vara medlemmar i kontroversiella föreningar och om medlemskap i sådana föreningar äventyrar domares oberoende och gör dem jäviga. Med avseende på öppenheten bör domare också uppge medlemskap i denna typ av föreningar, anser utskottet.

Domare för viss tid

Hittills har det i lagstiftningen gått vattentäta skott mellan bestämmelserna om utnämning av extraordinarie domare och ställföreträdande domare å ena sidan, och bestämmelserna om domare som med stöd av statstjänstemannalagen ut-

nämns till tjänsteförhållande eller tjänst för viss tid. Regeringen föreslår att begreppsskillnaderna slopas och terminologin ändras så att domare i framtiden kommer att utnämnas till tjänsteförhållande för viss tid, när det behövs en tjänsteinnehavare för en vakant tjänst, en vikarie eller extra arbetskraft.

Även om tjänstebenämningarna nu blir likartade, finns det innehållsmässiga skillnader mellan bestämmelserna i statstjänstemannalagen å ena sidan och lagen om utnämning av domare å andra sidan. Enligt statstjänstemannalagen kan en vikarie i undantagsfall utnämnas även om han eller hon inte uppfyller behörighetskraven. Däremot måste en domare som utnämns för viss tid utan undantag uppfylla examenskravet och kravet på förtrogenhet med tjänsten. Det krävs emellertid inte nödvändigtvis samma höga nivå som för en ordinarie domare.

En av anvisningarna för tillämpningen av statstjänstemannalagen har varit att ett tjänsteförhållande som regel skall grunda sig på ett tjänstebundet system och att bestämmelserna strikt skall tillämpas med avseende på kraven i paragrafen. Dessutom sägs att kraven skall tolkas strikt. Samma krav kan lämpligen också tillämpas när domare utnämns för viss tid.

Propositionen utgår i stor utsträckning från den nuvarande fördelningen av utnämningsoförmåheterna vid utnämning av domare för viss tid. De praktiska erfarenheterna talar inte i alla avseenden för denna modell. Domstolarna ställs inför helt nya krav i och med de reviderade bestämmelserna om rättegångsförfarandet och resultatstyrningen. Detta har inte beaktats i tillräckligt hög grad i skrivningen av paragraferna. Därför föreslår utskottet att paragraferna ändras så att de ger domstolarna själva större befogenheter. Utskottet är samtidigt fullt medvetet om risken att konsekvenserna av bestämmelserna är att den egna kretsen gynnas, jämställdhetsbestämmelserna åsidosätts och tjänsterotationen stagnerar. Tillämpningen av bestämmelserna får inte resultera i att den egna kretsen gynnas allt för mycket eller i att jämställdhetsbestämmelserna åsidosätts, understryker utskottet.

Förhållandet mellan lagen om utnämning av domare och statstjänstemannalagen

När statstjänstemannalagen bereddes i början av 1990-talet fanns anställningsvillkoren för domare inte samlade. Det eftertryckliga kravet på oavhängighet och objektivitet i domartjänsten resulterade i att statstjänstemannalagen i regel skall tillämpas på domare men i lagen intogs ett 12 kap. med specialbestämmelser om domare och en förteckning i 45 § över de paragrafer som inte tillämpas på domare.

Statstjänstemannalagens författningsgrund förändras på grund av den föreliggande lagstiftningen, eftersom ett delområde i lagen — utnämningen till tjänster — regleras genom en speciallag som gäller domare. En speciallag, lex specialis, åsidosätter den allmänna lagen, i detta fall statstjänstemannalagen.

Förhållandet mellan dessa två lagar har utretts i någon mån i samband med utnämningsslagen. Utifrån detta föreslås en bestämmelse i 2 § i utnämningsslagen om att bestämmelserna i statstjänstemannalagen skall tillämpas utöver utnämningsslagen, om inte annat föreskrivs längre fram i utnämningsslagen. I 45 § statstjänstemannalagen föreslås inga ändringar.

Utskottet är inte tillfreds med slutresultatet. Lagarna hänvisar till varandra utan att det ens av motiveringen framgår

- vilka paragrafer som svarar mot varandra,
- vilka bestämmelser i statstjänstemannalagen som kompletterar utnämningsslagen och skall tillämpas utöver speciallagen, eller
- vilka bestämmelser i statstjänstemannalagen som hänförs till en annan kategori, varvid de utan vidare skall tillämpas. Som exempel på denna typ nämner utskottet bestämmelserna om lönebetalning, avgång från ordinarie tjänst osv. i fråga om tjänstemän som utnämnts för viss tid.

Utskottet har stannat för att i detta sammanhang föreslå att 2 § i lagen om utnämning av domare stryks och att 45 § statstjänstemannalagen kom-

pletteras med en hänvisning till lagen om utnämning av domare. Dessa två lagars inbördes tillämpbarhet avgörs därefter utifrån lex specialis-regeln i de allmänna läroerna. Utskottet menar dock att förhållandet mellan dessa två lagar nödvändigtvis bör utredas särskilt och att det då bör kontrolleras att utnämningsslagen innehåller alla behövliga detaljbestämmelser om utnämning och att 12 kap. om domare i tjänstemannalagen preciseras och görs mera informativt. Det är motiverat också därför att det i paragraferna hänvisas till omsättningskatterätten, som drogs in 1995, och länsstyrelserna, som omvandlades till förvaltningsdomstolar hösten 1999.

Verkställighet och uppföljning

Av de ändringar i bestämmelserna som utskottet föreslår följer att ett flertal förordningar dessutom måste ses över innan lagstiftningen träder i kraft. Beredningen av dem kräver stor omsorg.

Utskottet omfattar målen i regeringens proposition. För att de också skall uppnås i praktiken så att domartjänsterna öppnas, domarna kan avancera i karriären också på andra meriter än tjänsteår och att domarna skall ha bättre kännedom om och större förståelse för samhället måste

— domarnas löner fås upp på en tillbörlig nivå, vilket riksdagen har yrkat i flera uttalanden och

— domarförslagsnämnden modigt och fördomsfritt omfatta den nya utnämningsskulturen så som ovan sagts.

Det är också nödvändigt att företa en omstrukturering av lönesystemet för domare.

Att omsätta stora förändringar i praktiken går dock inte alltid enligt planerna. Därför är det nödvändigt att till en början följa upp verkställigheten av reformen under fyra års tid och göra en bedömning av utnämningssförfarandet samt vid behov söka nya metoder att uppnå målen och vidta åtgärder för att ändra bestämmelserna. Utskottet föreslår ett uttalande om saken. (*Utskottets förslag till uttalande*)

Detaljmotivering

1. Lag om utnämning av domare

Upprepade lagtekniska ändringar. Utskottet föreslår på längre fram angivna grunder att tjänstebestämmelserna för ledamöterna vid de högsta domstolarna inte ändras till justitieråd och förvaltningsråd enligt propositionen, utan att benämningarna ledamot av högsta domstolen och ledamot av högsta förvaltningsdomstolen bibehålls. Vidare framgår det av den allmänna motiveringen ovan att utskottet föreslår

- att tjänsteframställningsnämnden ges namnet domarförslagsnämnden och

- att 2 § i lagen om utnämning av domare stryks, vilket leder till att numreringen av de följande paragraferna i lagen blir en enhet större och hänvisningarna inne i paragraferna ändrar nummer.

På grund av dessa tre ändringsförslag krävs det flera upprepade lagtekniska justeringar i paragraferna. Dessa ändringar nämns inte särskilt längre fram. Justeringarna är följande:

- tjänstebestämmelsen för ledamöterna av de högsta domstolarna ändras från justitieråd/förvaltningsråd till ledamot av respektive domstol i 1, 4 (5) — 7 (8) och 11 (12) §,
- nämndens namn ändras i 6 (7) och 9 (10) § och
- paragrafnumreringen justeras genomgående från och med 2 § och de interna hänvisningarna ändras i 3 (4), 6 (7), 9 (10), 16 (17) och 19 (20) §.

1 §. Lagens tillämpningsområde. I paragrafen uppräknas de domartjänster som bestämmelserna i lagen skall tillämpas på.

Utskottet har uppmärksamgjorts på att regeringen föreslår en sådan ändring av den befästa tjänstebestämmelsen ledamot och justitieråd vid högsta domstolen och ledamot och förvaltningsråd vid högsta förvaltningsdomstolen att de nuvarande titlarna justitieråd och förvaltningsråd blir tjänstebestämmelser. Ändringen har inte motiverats. Utskottet hänvisar till sina tidigare

ställningstaganden och föreslår att de gamla tjänstebestämmelserna skall bibehållas.

I avsikt att precisera motiveringen till 2 mom. konstaterar utskottet att arbetsdomstolsråd utnämns för en tid av *högst* tre år.

2 §. Tillämpning av statstjänstemannalagen. Enligt paragrafen gäller bestämmelserna i statstjänstemannalagen i tillämpliga delar också domartjänster, om inte annat bestäms längre fram. Hänvisande till den allmänna motiveringen föreslår utskottet att paragrafen stryks i lagförslaget.

2 (3) §. Utnämmande myndighet. Enligt paragrafen utnämns ordinarie domare i enlighet med Finlands grundlag av republikens president.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande konstaterat om paragrafrubriken att det med hänsyn till republikens presidents statsförfattningsrättsliga ställning hade varit lämpligare med en rubrik som "Utnämning befogenhet". Lagutskottet menar att regeringens förslag är mer beskrivande än grundlagsutskottets för en lagskipare som inte är så väl bevandrad i den statsförfattningsrättsliga filosofin. Därför föreslår utskottet att rubriken får stå kvar.

Vidare föreslår grundlagsutskottet i i sitt utlåtande att paragrafen kompletteras med orden "statsrådets förslag till avgörande". Lagutskottet anser att det är ett bra förslag och föreslår ett sådant tillägg.

5 (6) §. Tillsättning av anmälningstjänster. I 2 mom. ingår bestämmelser om hur de högsta domstolarna gör en framställning om utnämning till tjänsten som ledamot.

I grundlagsutskottets utlåtande framhålls att lagförslaget inte ger hela bilden av förfarandet vid utnämning av domare, eftersom statsrådet inte nämns i bestämmelserna. Därför anser grundlagsutskottet att 6 § 3 mom. bör kompletteras med att de högsta domstolarna gör en motiverad framställning om utnämning till en tjänst och att framställningen tillställs statsrådet för föredragning av utnämningssärendet för republikens president. En sådan formulering tar hänsyn till presidentens och statsrådets konstitutionella ställning och gör föredragningen av ett utnäm-

ningsärende tveklöst beroende av att en framställning i saken har gjorts.

Lagutskottet omfattar grundlagsutskottets ställningstaganden och föreslår en sådan ändring i 2 mom.

6 (7) §. *Tjänsteframställningsnämnden*. Nämndens namn blir *domarförslagsnämnden* på grund av den lösning som utskottet föreslår i den allmänna motiveringen.

Enligt paragrafen finns det för tillsättningen av andra domartjänster än domartjänsterna vid de högsta domstolarna en tjänsteframställningsnämnd med uppgift att bereda tillsättningen av tjänsterna och göra motiverade framställningar till republikens president om utnämning till domartjänster.

I linje med grundlagsutskottets under paragrafen ovan redovisade ståndpunkt föreslår lagutskottet att paragrafen ändras så att domarförslagsnämnden gör en motiverad framställning om utnämning till en tjänst, som tillställs statsrådet för föredragning av utnämningsärendet för republikens president.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att bestämmelsen i 2 mom. om att statsrådet skall ha möjlighet att begära utlåtande av domarförslagsnämnden om utnämning av ledamöter vid de högsta domstolarna olämpligt. I linje med grundlagsutskottets ståndpunkt föreslår lagutskottet att statsrådets möjlighet att begära utlåtande stryks i förslaget. Till övriga delar godkänner utskottet 2 mom. framför allt med tanke på kommande behov och eventuella budgetändringar, trots att de högsta domstolarna har meddelat att de inte kommer att utnyttja möjligheten att begära utlåtande.

7 (8) §. *Tillsättning av tjänsteframställningsnämnden (domarförslagsnämnden) och dess sammansättning*. Vid behandlingen i utskottet har denna paragraf visat sig vara den mest omstridda i hela lagpaketet. Utskottet lyckades till slut finna en nästan enhällig lösning på formuleringen och har därför lagt fram en omfattande motivering i den allmänna motiveringen. På den-

na punkt har utskottet ingenting att tillägga, utan hänvisar till den allmänna motiveringen.

8 (9) §. *Beslutförhet*. Enligt paragrafen är domarförslagsnämnden beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och minst sex ledamöter eller ersättare är närvarande.

Vid behandlingen har utskottet fäst sig vid att gränsen för nämndens beslutförhet är låg med hänsyn till nämndens viktiga uppgift och syfte att tillägna sig en ny utnämningsskulturer.

Med hänsyn till att antalet ledamöter i nämnden föreslås bli utökat med en föreslår utskottet att bestämmelsen om beslutförhet ändras så att ordföranden eller vice ordföranden och minst åtta ledamöter eller ersättare skall vara närvarande. Minst nio personer skall med andra ord vara närvarande för att ett möte skall vara beslutfört.

9 (10) §. *Behandling av ärenden i tjänsteframställningsnämnden (domarförslagsnämnden)*. Enligt 1 mom. skall domarförslagsnämnden innan den gör en utnämningsframställning begära utlåtande om de sökande av den domstol som har förklarat tjänsten ledig. Enligt utkastet till förordning, som ingår som bilaga till propositionen leder bestämmelsen till att högsta domstolen när den ledigförklarar tjänsterna som president vid arbetsdomstolen och överdirektör vid marknadsdomstolen också skall lämna ett utlåtande om de sökande till dessa tjänster. Uppgiften är ny för högsta domstolen. Utskottet menar att det är skäl att när förordningen finslipas överväga om förfarandet är lämpligt eller inte.

Enligt 2 mom. skall de sökande innan utnämningsframställningen görs på begäran ges tillfälle att yttra sig med anledning av de utlåtanden och utredningar som inhämtats under beredningen av utnämningsärendet.

Utskottet föreslår att bestämmelsen ändras eftersom den anser att alla sökande lämpligen på tjänstens vägnar skall beredas tillfälle att yttra sig om de inhämtade utredningarna. Med detta avser utskottet inte ett bevisligt meddelande, utan överlåter åt nämnden att bestämma det lämpligaste sättet att höra de personer det gäller.

10 (11) §. *Domstolarnas utlåtanden.* I paragrafen föreskrivs i vilken sammansättning olika domstolar skall avge utlåtanden om tillsättning av domartjänster.

Vid behandlingen i utskottet har det framförts kritik mot att förvaltningsdomstolen skall avge utlåtande i en ny sammansättning som det inte finns klara bestämmelser om. Likaså har förslaget att lagmannen ensam skall avge tingsrättens utlåtande kritiserats. Utskottet anser att ledningsgruppen vid förvaltningsdomstolarna är mycket lämpad att avge utlåtanden och att bestämmelsen om tingsrätterna bör kompletteras med att lagmannen beroende på tingsrättens storlek skall höra antingen tingsdomare eller ledningsgruppen. Samtidigt som formuleringen i paragrafen föreslås bli förenklad föreslår utskottet att paragrafen ändras i överensstämmelse med det ovan sagda.

Utskottet har vidare uppmärksamgjorts på att uppgifterna för hovrätternas kanslichefer vid utnämning förfarandet över huvud inte nämns i propositionens motivering. Det är naturligt att kanslichefen deltar i beredningen av ett utnämningssärende och därför anser utskottet att bestämmelserna i hovrättsförordningen och förordningen om förvaltningsdomstolarna bör ändras.

11 (12) §. *Behörighetsvillkor och grunder för utnämning av domare.* I 1 mom. ingår de omformulerade behörighetsvillkoren för domare.

Utskottet anser att bestämmelserna i sig är lyckade men att insikter i de uppgifter som hör till tjänsten går före de personliga egenskaperna. För att ordföljden skall kunna ändras på det sätt som utskottet vill måste meningsbyggnaden ändras.

Utskottet understryker att de insikter som tjänsten förutsätter absolut inbegriper kännedom om Finlands lag. Detta är inte längre en självklarhet, när de juridiska examina i EU-länderna numera motsvarar varandra. Bestämmelserna i paragrafen tillämpas också på domare som utnämns för viss tid.

I 2 mom. anges behörighetsvillkoren för ledamöterna av de högsta domstolarna. Av presidenterna i de högsta domstolarna förutsätts utmärk-

ta lagkunskaper och dessutom ledarförmåga. Utskottet menar att utmärkta lagkunskaper är det viktigaste särskilda behörighetsvillkoret för presidenten.

15 (16) §. *Domare som utnämns för viss tid.* I paragrafen finns nya bestämmelser om när en domare kan utnämnas för viss tid.

Utskottet hänvisar till den allmänna motiveringen ovan. Det inbördes förhållandet mellan 1 och 2 mom. har ansetts vara oklart så till vida att det inte framgår om villkoren i 1 mom. begränsar tillämpningen av 2 mom. och därför föreslår utskottet att 2 mom. formuleras tydligare.

16 (17) §. *Ledigförklaring av ett uppdrag som domare för viss tid.* I paragrafen föreskrivs när ett uppdrag för en domare som utnämns för viss tid skall förklaras ledigt att sökas eller när ett uppdrag skall meddelas vara vakant på samma sätt som en ordinarie tjänst ledigförklaras. Utskottet uppmärksammar finansministeriets rekommendation från 1995, som redovisas i paragrafmotiveringen. Ministeriet rekommenderar där att uppdrag på kortare tid än ett år skall meddelas vara vakanta på lämpligt sätt.

Tidsbestämda uppdrag som ledamot av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen bör dock alltid meddelas vara vakanta på samma sätt som motsvarande ordinarie tjänster.

17 (18) §. *Utnämning av vissa av de högsta domarna för viss tid.* I 2 mom. finns bestämmelser om vilka överdomartjänster högsta domstolen tillsätter för viss tid.

Hänvisande till den allmänna motiveringen föreslår utskottet att förteckningen utökas med lagmannen vid en tingsrätt.

18 (19) §. *Utnämning av övriga domare för viss tid.* I denna paragraf finns bestämmelser om utnämning av andra domare än överdomare för viss tid.

Paragrafen har visat sig svårtolkad och invecklad. Utskottet föreslår en sådan ny formulering att paragrafen delas upp i följande fyra moment:

- i 1 mom. finns bestämmelser om högsta domstolens uppgift att utnämna en domare för ett år eller en kortare tid,
- i 2 mom. bestäms om domare vid allmänna domstolar och specialdomstolar som utnämns för en kortare tid än ett år,
- i 3 mom. bestäms om utnämning av domare vid förvaltningsdomstolarna för viss tid och
- i 4 mom. föreskrivs att den behöriga domstolen utnämner domare i andra fall än de ovan nämnda.

Vidare föreslås en sådan innehållslig ändring i paragrafen att

1) utnämning av domare vid tingsrätterna för ett år eller en längre tid överförs till högsta domstolen för att göras på framställning av lagmannen vid en tingsrätt och

2) hovrättspresidenterna och överdomarna vid förvaltningsdomstolarna har rätt att utnämna domare vid respektive domstolar för högst två månader, med andra ord undanröjs begränsningarna för denna befogenhet.

Enligt nya 4 mom. utnämner domstolen själv domare vid försäkringsdomstolen och arbetsdomstolen för viss tid.

20 § (Ny). Offentliggörande av anmälningsförfarande. Tillsättandet av domarförslagsnämnden hänger nära ihop med anmälningsförfarandet för domare. Därför bör anmälningsförfarandet lämpligen offentliggöras så att alla intresserade får kännedom om det.

Utskottet föreslår att lagförslaget kompletteras med en bestämmelse om att tidpunkten för anmälningsförfarandet skall tillkännages på behörigt sätt. Det kan ske till exempel i facktidsskrifter och på domstolarnas anmälningstavlor.

2. Lag om ändring av lagen om Högsta domstolen

2 §. Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse om högsta domstolens sammansättning. Regeringen föreslår att paragrafen ändras så att den inte längre hänvisar till utnäm-

ningsförfarandet och behörighetsvillkoren utan till lagen om utnämning av domare.

I praktiken har det då och då rått oklarhet om vilken status presidenten i högsta domstolen har i förhållande till de "vanliga" ledamöterna. För att förtydliga situationen föreslår utskottet att paragrafen skall nämna presidenten och övriga ledamöter. Då är det klart att också presidenten är ledamot i domstolen.

Dessutom har utskottet korrigerat tjänstebestämmelsen för ledamöter i högsta domstolen på de grunder som anförs beträffande 1 § i det första lagförslaget.

8 §. Paragrafen har grundläggande bestämmelser om föredragande i högsta domstolen. Enligt 1 mom. gäller i fråga om behörighetsvillkoren och utnämningsgrunderna hädanefter det som lagen om utnämning av domare föreskriver. Vidare föreslår regeringen ett nytt 2 mom. Enligt det nya momentet gäller det som sägs i 9 § statstjänstemannalagen för utnämning av föredragande till ett tjänsteförhållande eller en tjänst för viss tid.

Utskottet menar att denna typ av bestämmelse är misslyckad. Kravet på tydlig lagstiftning uppfylls inte om lagen föreskriver

- att 9 § statstjänstemannalagen enligt 45 § statstjänstemannalagen inte skall tillämpas på domare,
- att bestämmelserna om domare enligt 48 § statstjänstemannalagen tillämpas på domare men
- att 9 § statstjänstemannalagen dock enligt 2 mom. skall tillämpas på föredragande som således har samma ställning som domare.

Utskottet föreslår att 2 mom. ersätts med en hänvisning i 1 mom. Enligt hänvisningen skall det som lagen om utnämning av domare föreskriver gälla för föredragande i fråga om utnämning för viss tid.

Syftet är att motiveringen till 2 mom. fortfarande skall gälla trots att skrivningen har ändrats. Enligt utskottet finns det särskilda skäl att utnämna föredragande för viss tid till exempel

när domare eller föredragande utbildas vid olika domstolar.

3. Lag om ändring av lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen

2 §. Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om sammansättningen i högsta förvaltningsdomstolen. Med hänvisning till det som sägs ovan angående 2 § i lagen om högsta domstolen föreslår utskottet samma ändringar angående presidentens ställning och ledamöternas tjänstebestämmelser i 2 § i denna lag.

9 §. Regeringen föreslår ett nytt 2 mom. Enligt det nya momentet gäller 9 § statstjänstemannalagen beträffande utnämning av föredragande till ett tjänsteförhållande eller en tjänst för viss tid. Härvid hänvisar utskottet till sitt uttalande beträffande 8 § i lagen om högsta domstolen.

Lagtekniskt måste ändringen genomföras på ett annat sätt, eftersom lagen angående högsta förvaltningsdomstolen inte har några bestämmelser om föredragande. Bestämmelserna ingår i förordning. Utskottet föreslår att paragrafen får ett nytt 2 mom. med en grundläggande bestämmelse. Enligt det nya momentet utnämns föredragandena av högsta förvaltningsdomstolen. Vidare föreskriver momentet att vad som bestäms i lagen om utnämning av domare också gäller behörighetsvillkoren för föredragande och grunderna för utnämning av föredragande för viss tid.

4. Lag om ändring av 48 § statstjänstemannalagen

45 § (Ny). Enligt 1 mom. tillämpas statstjänstemannalagen på domare om ingenting annat sägs i lagen. Dessutom föreskriver 2 och 3 mom. vilka paragrafer i statstjänstemannalagen som inte tillämpas på domare. Med hänvisning till den allmänna motiveringen ovan föreslår utskottet att begränsningen i slutet av 1 mom. ändras till att allmänt gälla bestämmelser i lag och att paragrafen får ett nytt 2 mom. med hänvisning till lagen om utnämning av domare.

Lagens rubrik och ingress. På grund av den nya paragrafen måste lagens rubrik och ingress ändras.

5. Lag om ändring av hovrättslagen

8 §. I 8 § 3 mom. talas om hovrättsråd som utnämns för viss tid trots att det på andra ställen konsekvent talas om "för viss tid utnämnda domare". Utskottet har rättat till inkonsekvensen.

9 §. Under utskottsbehandlingen upptäcktes det att sista meningen i 2 mom. inte avser alla domare utnämnda för viss tid utan bara domare utnämnda för två månader eller kortare tid. Utskottet föreslår att bestämmelsen ändras i enlighet med sitt syfte.

8. Lag om ändring av fastighetsbildningslagen

245 §. Regeringen föreslår att behörighetsvillkoren för jordrättsdomare ändras i 1 mom. Paragrafen skall hänvisa till lagen om utnämning av domare. Samtidigt slopas kravet på specialkompetens, dvs. att jordrättsdomare skall vara insatta i fastighetsfrågor.

Att specialbehörigheten slopas hänger samman med regeringens proposition angående indragning av jorddomstolarna som specialdomstolar (RP 86/1999 rd). Propositionen är ännu inte slutbehandlad i lagutskottet. Därför är det inte korrekt att i detta sammanhang i sak ändra behörighetsvillkoren för jordrättsdomare. Utskottet föreslår därför att momentet ändras.

I 2 mom. ingår bestämmelser om behörighetsvillkoren för lantmäteringenjörer. Utskottet föreslår en lagteknisk justering utan ingrepp i själva innehållet. Under behandlingen i utskottet har det framkommit att de tekniska högskolorna inte längre har ett utbildningsprogram i lantmäteri som nämns i behörighetsvillkoren. Utskottet föreslår att behörighetsvillkoren ändras i överensstämmelse med nuläget. I stället för en exakt skrivning föreslår utskottet den allmänna formuleringen "inom lantmäteri".

246 §. Utskottet har ändrat paragrafen på grund av ändringen av namnet på tjänsteframställningsnämnden.

248 §. I paragrafen är 1 mom. skrivet så att hovrätten inte kan förordna en vikarie i enlighet med lagen om utnämning av domare, när den beviljar en jordrättsdomare tjänstledighet på ett år. Utskottet föreslår att bestämmelserna om tjänstledighet och vikarier samordnas så att en och samma myndighet kan besluta om båda sakerna samtidigt.

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om utnämning av domare

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens tillämpningsområde

(1 mom. som i RP)

Domartjänster som avses i denna lag är

1) tjänsterna som president och *ledamot* vid högsta domstolen,

2) tjänsterna som president och *ledamot* vid högsta förvaltningsdomstolen,

3) tjänsterna som president, hovrättslagman och hovrättsråd vid hovrätterna,

4) tjänsterna som lagman och tingsdomare vid tingsrätterna,

5) tjänsterna som överdomare och förvaltningsrättsdomare vid förvaltningsdomstolarna,

6) tjänsterna som försäkringsöverdomare, äldre försäkringsdomare och yngre försäkringsdomare vid försäkringsdomstolen,

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet vördsamt

att lagförslagen 6, 7 och 9—12 godkänns utan ändringar,

att lagförslagen 1—5 och 8 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande)

7) tjänsterna som president och arbetsdomstolsråd vid arbetsdomstolen,

8) tjänsten som överdomare vid marknadsdomstolen samt

9) tjänsterna som jordrättsdomare och jordrättsingenjör vid jorddomstolarna.

(3 mom. som i RP)

2 §

(Utesl.)

2 kap.

Utnämning av ordinarie domare

2 (3) §

Utnämmande myndighet

Ordinarie domare utnämns i enlighet med Finlands grundlag av republikens president *utifrån statsrådets förslag till avgörande.*

3 (4) §

Ledigförklaring av tjänster

En ordinarie domartjänst skall innan den tillsätts förklaras ledig att sökas hos respektive domstol, om inte något annat följer av 4 §.

(2 mom. som i RP)

4 (5) §

Anmälningstjänster

Följande tjänster tillsätts utan att de förklaras lediga:

1) tjänsterna som president och *ledamot* vid högsta domstolen,

2) tjänsterna som president och *ledamot* vid högsta förvaltningsdomstolen.

(2 mom. som i RP)

5 (6) §

Tillsättning av anmälningstjänster

(1 mom. som i RP)

Högsta domstolen gör en motiverad framställning (*utesl.*) om utnämning till en *ledamots-tjänst* vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen gör en motiverad framställning om utnämning till en *ledamotstjänst* vid högsta förvaltningsdomstolen. Statsrådet tillställs framställningen för föredragning av utnämningssärendet för republikens president.

6 (7) §

Domarförslagsnämnden

För tillsättningen av andra domartjänster än de som avses i 4 § finns en *oberoende domarförslagsnämnd* med uppgift att bereda tillsättningen av tjänsterna och göra motiverade framställningar (*utesl.*) om utnämning till domartjänster, som tillställs statsrådet för föredragning av utnämningssärendet för republikens president.

På begäran av (*utesl.*) en domstol som skall göra en framställning om utnämning av en *ledamot* av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan domarförslagsnämnden ge utlåtande i frågan.

7 (8) §

Tillsättning av domarförslagsnämnden och dess sammansättning

Domarförslagsnämnden tillsätts för fem år i sänder.

Ordföranden i *domarförslagsnämnden* är en av högsta domstolen vald *ledamot* och vice ordförande en av högsta förvaltningsdomstolen vald *ledamot*. Övriga ledamöter är en hovrättspresident, en överdomare vid en förvaltningsdomstol, en lagman vid en tingsrätt, en lagman vid en hovrätt eller ett hovrättsråd, en tingsdomare, en förvaltningsrättsdomare och en förvaltningsrättsdomare eller en domare vid någon av de *specialdomstolar* som nämns i 1 § 2 mom. 6—9 punkten, en advokat, (*utesl.*) en allmän åklagare och en *ledamot* som företräder den juridiska forskningen och undervisningen. Varje ledamot har en personlig ersättare.

Statsrådet tillsätter *domarförslagsnämnden* sedan

1) högsta domstolen inom sig har utsett en *ledamot* och ersättare,

2) högsta förvaltningsdomstolen inom sig har utsett en *ledamot* och ersättare,

3) hovrättspresidenterna inom sig har utsett en *ledamot* och ersättare,

4) överdomarna vid förvaltningsdomstolarna inom sig har utsett en *ledamot* och ersättare,

5) högsta domstolen utifrån anmälan bland lagmännen vid tingsrätterna, lagmännen vid hovrätterna eller hovrättsråden och tingsdomarna har utsett *ledamöter* och ersättare,

6) högsta förvaltningsdomstolen utifrån anmälan bland förvaltningsrättsdomarna eller *specialdomstolarnas* domare har utsett *ledamöter* och ersättare,

7) Finlands Advokatförbund bland sina medlemmar har utsett den *ledamot* och ersättare som skall företräda advokatkåren,

8) riksåklagaren har utsett den *ledamot* och ersättare som skall företräda de allmänna åklagarna, och

9) justitieministeriet har utsett den *ledamot* och ersättare som skall företräda den juridiska forskningen och undervisningen.

När ledamöter och ersättare som avses i 3 mom. 5—9 punkten utses, skall kandidaterna vara två gånger så många som de ledamöter och ersättare som utnämns. Innan den ledamot och ersättare som avses i 3 mom. 9 punkten utses, skall justitieministeriet höra parter som företräder den juridiska forskningen och undervisningen. (Nytt 4 mom.)

(Utesl.) Ledamöterna i domarförslagsnämnden och deras ersättare beviljas avsked av statsrådet, som med iakttagande av förfarandet vid tillsättande av nämnden samtidigt utnämner efterträdare för återstoden av mandatperioden.

8 (9) §

Beslutförhet

Domarförslagsnämnden är beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och minst åtta ledamöter eller ersättare är närvarande.

9 (10) §

Behandling av ärenden i domarförslagsnämnden

Innan domarförslagsnämnden gör en utnämningsframställning begär den utlåtande om de sökande av den domstol som har förklarat tjänsten ledig. I fråga om tingsdomartjänster begär nämnden dessutom utlåtande om de sökande av den tingsrätt där den ledigförklarade tjänsten är inrättad. Nämnden kan också inhämta andra utlåtanden och utredningar samt höra sökande och sakkunniga.

Innan utnämningsframställningen görs, skall de sökande (utesl.) ges tillfälle att yttra sig med anledning av de utlåtanden och utredningar som inhämtats under beredningen av utnämningsärendet.

Domarförslagsnämnden iakttar i tillämpliga delar förfarandet i denna paragraf också då den avger utlåtande enligt 6 § 2 mom.

10 (11) §

Domstolarnas utlåtanden

Domstolarna avger utlåtande i frågor som gäller tillsättning av domartjänster enligt följande:

1) hovrätterna (utesl.) i en sammansättning med presidenten, hovrättslagmännen och två ledamöter utsedda av plenum för ett år i sänder,

2) vid en förvaltningsdomstol av ledningsgruppen,

3) försäkringsdomstolen (utesl.) i den sammansättning som anges i 5 § 4 mom. lagen om försäkringsdomstolen (14/1958),

4) vid en tingsrätt lagmannen efter att ha hört tingsdomarna eller ledningsgruppen vid tingsrätten och

5) vid arbetsdomstolen av presidenten.

(2 mom. som i RP)

11 (12) §

Behörighetsvillkor och grunder för utnämning av domare

Till domare kan utnämnas rättrådiga finska medborgare som har avlagt juris kandidatexamen och som genom sin tidigare verksamhet vid en domstol eller i andra uppgifter visat sig ha (utesl.) de insikter i de uppgifter som hör till tjänsten och de personliga egenskaper som en framgångsrik skötsel av tjänsten förutsätter. Om behörighetsvillkor för domartjänster som kräver sakkunskap inom något särskilt område kan bestämmas särskilt.

Till president och ledamot vid högsta domstolen samt till president och ledamot vid högsta förvaltningsdomstolen kan utnämnas personer som har utmärkta lagkunskaper och som väl uppfyller kraven i 1 mom. Av presidenten för högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen krävs också ledarformåga.

(3 mom. som i RP)

12—14 (13—15) §

(Som i RP)

3 kap.

Domare för viss tid

15 (16) §

Domare som utnämns för viss tid

(1 mom. som i RP)

Till en domstol kan utnämnas domare för viss tid även när det på grund av antalet eller arten av de mål och ärenden som skall behandlas eller av andra särskilda skäl är nödvändigt.

(3 mom. som i RP)

16 (17) §

Ledigförklaring av ett uppdrag som domare för viss tid

(1 mom. som i RP)

Ett uppdrag som ledamot av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen för viss tid skall meddelas vara vakant i enlighet med bestämmelserna i 4 § 2 mom.

17 (18) §

Utnämning av vissa av de högsta domarna för viss tid

(1 mom. som i RP)

Högsta domstolen utnämner domare för viss tid till uppdragen som hovrättspresident, försäkringsöverdomare vid försäkringsdomstolen, president vid arbetsdomstolen, överdomare vid marknadsdomstolen och lagman vid en tingsrätt. Högsta förvaltningsdomstolen utnämner domare för viss tid till uppdraget som överdomare vid en förvaltningsdomstol.

18 (19) §

Utnämning av övriga domare för viss tid

Högsta domstolen utnämner för ett år eller längre tid på framställning av hovrätten domare (utesl.) till hovrätterna och domare till jorrdomstolarna, på framställning av lagmannen vid en tingsrätt domare till tingsrätten samt på fram-

ställning av försäkringsdomstolen domare till försäkringsdomstolen. (Utesl.)

För en kortare tid än ett år utnämner

1) hovrättspresidenterna domare till hovrätterna för en tid av längst två månader samt hovrätterna för en längre tid än två månader,

2) lagmännen vid tingsrätterna domare till tingsrätterna,

3) hovrätterna domare till jorrdomstolarna. (Nytt 2 mom.)

Högsta förvaltningsdomstolen utnämner för ett år eller längre tid på framställning av en förvaltningsdomstol domare (utesl.) till förvaltningsdomstolen. När det gäller kortare tid än ett år utnämns domarna till förvaltningsdomstolarna av överdomarna vid förvaltningsdomstolarna för en tid av längst två månader samt av respektive förvaltningsdomstol för en längre tid än två månader. (Utesl.)

I andra fall än de ovan nämnda utnämns domare för viss tid av respektive domstol. (Nytt 4 mom.)

19 (20) §

Domare för viss tid och deras bindningar

Domare för viss tid skall innan de utnämns och under den tid tjänsteförhållandet varar lämna de redogörelser som avses i 14 §, om utnämningen gäller ett år eller längre tid. De som föreslås bli utnämnda till ledamot av högsta domstolen eller ledamot av högsta förvaltningsdomstolen för viss tid skall dock alltid redogöra för sina bindningar.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

20 § (Ny)

Offentliggörande av anmälningsförfarande

Meddelande om anmälningsförfarande enligt 7 § 3 mom. 5 och 6 punkten skall offentliggöras på behörigt sätt.

21 §

Bemyndigande att utfärda förordning

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag samt *domarförslagsnämndens* byrå och personal utfärdas genom förordning.

Närmare bestämmelser om organiseringen av arbetet och behandlingen av ärenden i *domarförslagsnämnden* ges vid behov i en arbetsordning som fastställs av *domarförslagsnämnden*.

22 §

(Som i RP)

23 §

Övergångsbestämmelse

(1 mom. som i RP)

Domare som har utnämnts till ordinarie tjänster innan lagen har trätt i kraft skall lämna en redogörelse enligt 14 § för sina bindningar inom sex månader från ikraftträdandet.

2.

Lag**om ändring av lagen om Högsta domstolen**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 22 juli 1918 om Högsta domstolen (74/1918) 4 § 1 mom. 1 punkten och 2 mom. samt

ändras 2 och 8 §, dessa lagrum sådana de lyder, 2 § i lagarna 804/1949, 197/1991 och 1694/1992 och 8 § i lag 149/1930, som följer:

2 §

Högsta domstolen består av en president och såsom *andra* ledamöter minst 15 justitieråd. Om utnämning av presidenten och *ledamöterna* i högsta domstolen samt om behörighetsvillkoren för dem bestäms i lagen om utnämning av domare (/).

(2 mom. som i RP)

nämns av högsta domstolen. För föredragandena gäller i fråga om behörighetsvillkor, utnämningsgrunder och *utnämning för viss tid* det som bestäms i lagen om utnämning av domare (/) (*utesl.*).

(2 mom. *utesl.*)

8 §

I högsta domstolen skall finnas ett behövligt antal föredragande och andra tjänstemän som ut-

Ikraftträdelsebestämmelsen

(Som i RP)

3.

Lag**om ändring av lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 22 juli 1918 angående Högsta förvaltningsdomstolen (74/1918) 3 § 2 mom., sådant det lyder i lag 431/1999,

ändras 2 §, sådan den lyder i lagarna 805/1949, 198/1991 och 1695/1992, samt *fogas* till 9 §, sådan den lyder i lag 1109/1998, ett nytt 2 mom., som följer:

2 §

Högsta förvaltningsdomstolen består av en president och såsom ledamöter minst 15 förvaltningsråd. Om utnämning av presidenten och *ledamöterna* i högsta förvaltningsdomstolen samt om behörighetsvillkoren för dem bestäms i lagen om utnämning av domare (/).

(2 mom. som i RP)

Föredragandena utnämns av högsta förvaltningsdomstolen. För föredragandena gäller i fråga om behörighetsvillkor, utnämningsgrunder och utnämning för viss tid det som bestäms i lagen om utnämning av domare (/).

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

9 §

4.

Lag**om ändring av 45 och 48 § statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994) 45 och 48 § som följer:

45 § (Ny)

Denna lag tillämpas även på domartjänster och domare, om inte annat stadgas i (*utesl.*) lag.

Om utnämning av domare bestäms i lagen om utnämning av domare (/).

Vad som stadgas i 9, 10 och 22 §, 23 § 4 mom., 24—34 §, 35 § 2 mom., 8 kap., 40 § 1

mom., 44 § och 66 § 3 mom. gäller inte domartjänster och domare.

Med avvikelse från vad som bestäms i 35 § 3 mom. kan en domare inte kvarstå i en domartjänst efter avgångsåldern.

48 §
(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

5.

Lag

om ändring av hovrättslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i hovrättslagen av den 21 januari 1994 (56/1994) 4 och 5 §, av dessa lagrum 5 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1325/1994, samt
ändras 3 § 2 mom., 7 §, 8 § 1 och 3 mom. samt 9 § 2 mom., av dessa lagrum 7 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 169/1998 samt 8 § 1 och 3 mom. och 9 § 2 mom. sådana de lyder i sistnämnda lag, som följer:

3 och 7 §
(Som i RP)

8 §

*Avdelningar samt förstärkt sammanträde och
plenum*

(1 mom. som i RP)

— — — — —
 I hovrättens plenum deltar presidenten, hovrättslagmännen, (*utesl.*) hovrättsråden och de domare som utnämnts för ett år eller längre tid. Plenum är beslutfört när minst hälften av de ledamöter som är i tjänst är närvarande.
 — — — — —

9 §

Hovrättens sammansättning i vissa mål och ärenden

— — — — —
 Den i 1 mom. avsedda föredraganden skall vara assessor eller fiskal vid hovrätten eller en föredragande vid hovrätten som skött en tjänst som assessor, fiskal eller tingsdomare i minst tre år. En av ledamöterna i denna sammansättning kan vara en domare utnämnd för *två månader eller kortare tid*.
 — — — — —

8.

Lag

om ändring av fastighetsbildningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i fastighetsbildningslagen av den 12 april 1995 (554/1995) 244 § 2 och 3 mom. och 247 §, samt

ändras 245, 246 och 248 § som följer:

245 §

Om behörighetsvillkoren för jordrättsdomare bestäms i lagen om utnämning av domare (/). *Jordrättsdomare skall vara insatta i fastighetsfrågor.*

För tjänster som jordrättsingenjör krävs för uppgiften lämplig diplomingenjörsexamen som avlagts inom lantmäteri vid en teknisk högskola samt god erfarenhet av verkställande av fastighetsförrättningar och god förtroenhet med värdering av fastigheter. (Nytt 2 mom.)

(3 mom. som 2 mom. i RP)

246 §

Om utnämning av jordrättsdomare och jordrättsingenjörer bestäms i lagen om utnämning av domare. För upprättande av framställning skall domarförslagsnämnden inhämta yttrande av

lantmäteriverkets centralförvaltning om sökandena till en jordrättsingenjörstjänst.

(2 mom. som i RP)

248 §

Tjänstledighet beviljas en jordrättsdomare *för en kortare tid än ett år* av hovrätten och *för ett år eller längre tid* av högsta domstolen.

Tjänstledighet beviljas en jordrättsingenjör *för (utesl.) sex månader eller kortare tid* av jordrättsdomaren, *för kortare tid än ett år* av hovrätten och *för ett år eller längre tid* av högsta domstolen.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att det utreds hur lagen om utnämning av domare utfallit i praktiken och att det då görs en bedömning av hur välfungerande utnämningsförfarandet är och om lagens tillämpningsområde är funktionellt. Resultatet av utredningen med slutsatser skall presenteras i regeringens åtgärdsberättelse för 2004.

Helsingfors den 17 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd

Toimi Kankaanniemi /fkf (delvis)
Annika Lapintie /vänst
Paula Lehtomäki /cent (delvis)
Kari Myllyniemi /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänst (delvis)

Susanna Rahkonen /sd
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent (delvis)

Marja Tiura /saml (delvis)
Lasse Virén /saml (delvis).

RESERVATION

Motivering

Enligt vår mening har högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen fått gehör för sina åsikter i lagutskottets betänkande. Utskottet har möblerat om lagen ordentligt. För att statsrådet skall få mer prövningsrätt bör 7 § 4 mom. i det första lagförslaget ändras så att när ledamöter och ersättare som avses i 3 mom. 5—9 punkterna utses, skall kandidaterna vara *tre* gånger så många som de ledamöter och ersättare som utnämns och inte, som det föreslås i betänkandet, två gånger så många.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att 7 § i det första lagförslaget i utskottets betänkande godkänns med följande ändring:

7 §

Tillsättning av domarförslagsnämnden och dess sammansättning

(1—3 mom. som i LaUB)

När ledamöter och ersättare som avses i 3 mom. 5—9 punkten utses, skall kandidaterna vara *tre* gånger så många som de ledamöter och ersättare som utnämns. Innan den ledamot och ersättare som avses i 3 mom. 9 punkten utses, skall justitieministeriet höra parter som företräder den juridiska forskningen och undervisningen.

(5 mom. som i LaUB)

Helsingfors den 17 februari 2000

Kari Myllyniemi /cent

Mauri Salo /cent

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 däreför 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 utnämningsärendet för republikens president." Formuleringen tar hänsyn till presidentens och statsrådets konstitutionella ställning och gör föredragningen av ett utnämningsärende 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 "utnämningssbehörighet" 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.

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.