

**LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/1998 rd****Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland*****Till grundlagsutskottet*****INLEDNING*****Remiss***

Grundlagsutskottet har genom en skrivelse av den 10 mars 1998 begärt utlåtande av lagutskottet om propositionen med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd). Lagutskottet anmodas uttala sig om de paragrafer som gäller domstolsväsendet inbegripet 106 §.

***Sakkunniga***

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen, lagstiftningsrådet Sami Manninen, lagstiftningsrådet Asko Välimaa, sakkunnige Heikki Liljeroos och utvecklingsdirektör Erkki Hämäläinen, justitieministeriet
- justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja
- presidenten Olavi Heinonen, högsta domstolen
- presidenten Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen

- presidenten Erkki Rintala, Vasa hovrätt
- presidenten Olli Huopaniemi, Helsingfors hovrätt
- lagman Kauko Huttunen, Helsingfors tingsrätt
- presidenten Pekka Orasmaa, arbetsdomstolen
- riksåklagare Matti Kuusimäki, riksåklagarämbetet
- advokaten Pekka Sirviö, Finlands Advokatförbund
- styrelseordförande, tingsdomaren Heikki Nousiainen, Finlands Juristförbund
- ordföranden för kommittén grundlag 2000 Paavo Nikula
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Juha Lappalainen
- professor Olli Mäenpää
- biträdande professor Matti Pellonpää
- professor Kaarlo Tuori.

**PROPOSITIONEN**

I propositionen föreslås en ny Regeringsform för Finland, som skall vara Finlands grundlag. Den nya regeringsformen kommer att innehålla alla bestämmelser på grundlagsnivå och upphäva de nuvarande fyra grundlagarna, det vill säga regeringsformen från 1919, riksdagsordningen från 1928, lagen om riksrätten från 1922 och lagen

från samma år om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder.

Den nya regeringsformen föreslås få bestämmelser om statsskickets grunder, grundläggande fri- och rättigheter, riksdagen och riksdagsleda-

möterna, riksdagens verksamhet, republikens president och statsrådet, lagstiftningen, statsekonomi, internationella förhållanden, rättskipningen, laglighetskontroll, förvaltning och självstyrelse samt om försvaret.

Huvudsyftet med propositionen är att förenhetliga och modernisera Finlands grundlagar. Den nya regeringsformen skall inte ändra grunderna för konstitutionen utan snarare justera och uppdatera den utifrån de förutsättningar som råder i dag. Regeringsformen skall ytterligare befästa bland annat det republikanska statskicket och statens suveränitet, människovärdets okränkbarhet, principen att statsmakten tillkommer folket, principen om den representativa demokratin och riksdagens ställning som högsta statliga organ, uppdelningen av statens funktioner i lagstiftande, verkställande och dömande makt, domstolarnas oberoende, parlamentarismen och rättsstatsprincipen. Propositionen skall stärka de parlamentariska dragen i Finlands konstitution.

Grundlagsregleringen av riksdagens verksamhet förenklas genom att en betydande del av de detaljerade bestämmelserna om riksdagsarbetet i den gällande riksdagsordningen föreslås bli överförda till riksdagens arbetsordning. Den nya grundlagen skall främst innehålla bestämmelser gällande riksdagens ställning som högsta statsorgan eller bestämmelser som är viktiga för regleringen av riksdagsledamöternas ställning eller riksdagens uppgifter, organisation och besluts-

fattande och som uppenbart inte bara har en intern betydelse för riksdagen.

Bestämmelserna om regeringsbildning ses över. Också bestämmelserna om hur presidenten fattar beslut föreslås bli ändrade. Republikens president skall leda Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet. Statsrådet skall svara för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen.

Regleringen av domstolsväsendet kommer enligt förslaget att i stort sett bevaras i sin nuvarande form. Den nya regeringsformen får dock en ny bestämmelse om grundlagens företrädare. Enligt bestämmelsen skall domstolen ge företrädare åt en grundlagsbestämmelse, om tillämpningen av en lag i ett ärende som behandlas av domstolen uppenbart skulle strida mot en bestämmelse i grundlagen, och lagen inte har stiftats i grundlagsordning.

Enligt förslaget skall riksdagens grundlagsutskott, i stället för republikens president eller riksdagens plenum, fatta beslut som gäller väckande av åtal i riksrätten mot en statsrådsmedlem, justitiekanslern eller justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen.

Den föreslagna regeringsformen avses träda i kraft den 1 mars 2000.

### ***Samband med andra utlåtanden***

Lagutskottet har haft tillgång till utrikesutskottets utlåtande om samma proposition (UtUU 6/1998 rd).

## **UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN**

### ***Allmän motivering***

#### ***Allmänna synpunkter på grundlagsreformen***

*Begränsning av utlåtandet.* Lagutskottet har i enlighet med grundlagsutskottets begäran om utlåtande begränsat behandlingen av frågan till domstolsväsendet och 106 §. Till stöd för detta har det dock varit nödvändigt att utreda vissa allmänna utgångspunkter i propositionen.

*Målen för propositionen.* Enligt motiveringen till propositionen syftar grundlagsreformen bland annat till

— att förenhetliga och uppdatera Finlands grundlagar. Syftet är att skapa en relativt beständig grundlag.

— att utforma grundlagen så klart och tydligt som möjligt och att också ta hänsyn till tyngdpunktsförskjutningar inom olika sakgrupper.

— att tillföra grundlagen en viss kärnfullhet. Grundlagen skall således ha högtidligare formuleringar än andra lagar. Texten skall vara mer beständig än lagstiftningen i övrigt. Den skall därför vara tillräckligt generellt utformad och inte ha tidsbundna tekniska bestämmelser eller detaljer. Grundlagen har fått en modernare skriftlig utformning, även om gamla vedertagna uttryck på många punkter finns kvar. Detta för att dels kontinuiteten i den konstitutionella traditionen, dels kontinuiteten i tolkningspraxis har ett särskilt värde i sig.

Lagutskottet menar att målen till största delen är positiva och värda att understödjas men lägger fram vissa synpunkter framför allt på hur målen skall nås.

De relativt korta meningarna är en lyckad lösning. Att skriva grundlagen i en högtidligare stil än andra lagar hör dock inte till modern tid. Däremot anser lagutskottet att man måste ställa som krav att den språkliga utformningen inte får leda till att bara experter på konstitutionen kan förstå paragraferna. Ett exempel på en alltför knapphändig skrivning är 1 § 3 mom. Utskottet upprepar här sin tidigare ståndpunkt (LaUU 5/1994 rd och LaUU 1/1992 rd) att regeringsformen skall kunna skrivas klart och tydligt för att bestämmelserna utom av experter på konstitutionen, också skall kunna förstås av domstolar och andra myndigheter som skall tillämpa dem. Detta blir en allt viktigare fråga när lagarna till följd av debatten kring de grundläggande fri- och rättigheterna allt mer börjar skrivas på ett mer lättfattligt sätt och när författningstexterna tack vare den elektroniska informationen lättare blir tillgängliga för allt vidare kretsar.

Bestämmelserna om rättskipningen är koncentrerade till 9 kap. Deras inbördes ordning är korrekt. Den nya regeringsformen är således klart uppbyggd. Däremot är motiveringen till propositionen inte tillfredsställande på alla punkter.

*Propositions allmänna motivering, maktfördelningen och domsrätten.* I den nya regeringsformen motsvarar 3 § i sak 2 § i den gällande regeringsformen. Paragrafen delar upp statens uppgifter i lagstiftande, verkställande och dömande makt.

I den allmänna motiveringen fäster regeringen inget avseende vid den dömande makten. Denna del av statens funktioner behandlas inte alls som ett avsnitt för sig. Bara i en enda mening, bland många andra saker, nämns att oberoende domstolar fortfarande är en viktig konstitutionell princip. Och ändå har den dömande makten en avsevärt större samhällelig betydelse på 1990-talet än tidigare.

Finland gick med i Europarådet 1989 och detta har lyft fram betydelsen av de mänskliga rättigheterna i domstolarnas beslutsfattande. Domstolarnas och domarnas oavhängighet har fått nya prioriteringar och nya dimensioner.

När Finland anslöt sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet 1994 och till Europeiska unionen 1995 kom europarättens principer, där domstolarna tillmätts stor betydelse, in i det finländska domstolsväsendet. Också EG-domstolens rätt att meddela förhandsavgöranden utsträcktes till att omfatta domstolarna i Finland.

Veterligen diskuterade kommittén för de grundläggande fri- och rättigheterna frågan om en indelning av domstolarna i allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och specialdomstolar fortfarande är lämplig. När kommittén kom fram till att uppdelningen fortfarande skall gälla, ansågs diskussionen inte vara tillräckligt viktig för att nämnas i motiveringen, än mindre presenterar regeringen orsakerna till ett sådant övervägande. Utskottet menar att den inslagna vägen kan leda till att betydelsen av den dömande makten underskattades.

Ett utslag av en liknande nedlåtande inställning i tanke och skrivning till den allmänna lagstiftningen lyser igenom i den nya utformningen av paragrafen om riksdagens utskott (35 §). I paragrafen nämns stora utskottet, grundlagsutskottet, utrikesutskottet och finansutskottet men lagutskottet, som ansvarar för stiftande av allmän lag, finns inte med. Denna ändring kan uppfattas som förakt för den fundamentala lagstiftning som bär upp grunderna för vårt rättssystem och för värderingar som berör medborgarnas dagliga liv.

Utrikesutskottet anför i sitt utlåtande kritik mot att den allmänna motiveringen till proposi-

tionen inte innefattar någon allmän diskussion kring grunderna för vårt statsskick eller om hur dessa borde komma till uttryck i de statliga institutionernas ställning. Vidare påpekar utrikesutskottet att regeringen i motiveringen inte för någon djupare generell diskussion om förhållandet mellan statsorganen eller gör någon kritisk granskning av det rådande styrelseskicket. Ovan anförda anmärkningar om utformningen av propositionens motivering har gjort att lagutskottet är övertygat om att utrikesutskottets kritik är motiverad. Lagutskottet finner det viktigt att grundlagsutskottet i motivdelen till sitt betänkande går in för att balansera upp motiveringen.

### *Begränsningar i suveräniteten till följd av internationella fördrag*

Utskottet diskuterade frågan om den nya regeringsformen klart ger uttryck för de begränsningar i suveräniteten som internationella fördrag för med sig.

På grundval av medlemskapet i Europeiska unionen delas lagstiftningsmakten i många hänseenden upp mellan riksdagen och unionen. I sitt utlåtande ser utrikesutskottet det som en nackdel att begränsningarna i den lagstiftande makten till följd av internationella fördrag kommer fram först i den nya regeringsformens 8 kap. Internationella förhållanden. Lagutskottet omfattar denna bedömning och framhåller

*att grundlagsutskottet bör överväga att formulera om till exempel 1 § 3 mom. för att den generella begränsningen av den lagstiftande makten till följd av internationella fördrag skall framgå direkt i början av lagen.*

Utskottet förde också en diskussion om frågan om den nya regeringsformen bör innehålla bestämmelser om övernationella domstolars domsrätt, åtminstone när det gäller EG-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Enligt uppgifter till utskottet är det trots de övernationella domstolarnas kompetens fortfarande de högsta nationella domstolarna i vårt land som innehar den dömande makten i de enskilda avgörandena. Den nya regeringsformen

behöver följaktligen inte innehålla några bestämmelser om de övernationella domstolarnas domsrätt.

### *Domstolars oavhängighet och domstolsväsendets uppbyggnad*

Ett av de viktigaste målen med propositionen är att den nya grundlagen skall vara så genomtänkt att den inte behöver ändras inom den närmaste framtiden. Enligt motiveringen avses med den närmaste framtiden utöver det första decenniet in på nästa millennium de två eller tre därpåföljande decennierna.

Bestämmelserna om rättsväsendet har ändrats radikalt på 1990-talet. Ända sedan början av seklet har reformerna av rättegångsförfarandet funnits med i planerna, det vill säga reformen av rättegången i tvistemål, reformen av rättegångsförfarandet i brottmål, reformen av hovrättsförfarandet och förvaltningsprocesslagen. De har sent omsider kunnat genomföras, delvis på grund av att det ansetts vara nödvändigt att i brådskande ordning undanröja Finlands reservation till europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna beträffande muntliga förhandlingar. Till följd av den europeiska integrationen och europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har Finland genomfört en reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som har betydande effekter på rättskipningens innehåll och utförande. Strafflagen har till största delen reviderats och en reform av utskökningslagen pågår. De miljörättsliga aspekterna har fått större relevans.

Till följd av allt detta har debatten om en lämplig uppbyggnad av rättsväsendet kommit igång först nu samtidigt som ett flertal kommittéer i sina betänkanden har dryftat domarnas roll, utnämningförfarandet, behörighetskraven och domarnas uppgifter.

Också domstolarnas oavhängighet är återigen ett aktuellt debattämne. Oavhängigheten är allra viktigast i själva rättskipningen, det vill säga när domstolarna avkunnar domar. Det betyder att en domare bara får vara beroende av lag och andra accepterade grunder för avgörandena. Dessutom skall en domare tillämpa de accepterade reglerna på ett opartiskt och rättvist sätt. En-

ligt denna definition är domstolarna i Finland oberoende, och det finns ingenting som tyder på att hotbilder dyker upp framöver.

Det ovan relaterade räcker dock inte till för att uppfylla kriterierna för oavhängighet i den mening som Europarådet och internationella domarorganisationer avser i sina färskaste rekommendationer. Bland de viktigaste rekommendationerna märks en rekommendation av Europarådets ministerkommitté från den 13 oktober 1994 om domares oavhängighet, effektivitet och roll.

Med avseende på medborgarnas rättssäkerhet är det ännu viktigare att domarna är kvalificerade och också har höga etiska ideal, det vill säga är rättrådiga. För att detta skall kunna uppnås måste domstolarna vara strukturellt sett oavhängiga i den mening som avses i rekommendationerna ovan. Detta oberoende består av flera delfaktorer. Europarådet arrangerade 1997 en konferens om domarnas roll, och i resolutionen från konferensen sägs bland annat följande om domarnas oberoende:

”På grund av den tredelade makten måste utnämnings- och befordringsförfarandet för domare kontrolleras av rättsväsendet, om domarna skall kunna vara oberoende. Därtill måste det garanteras att domarnas handlingsfrihet inte begränsas av statligt ledarskap eller styrning av domstolarnas anslag.”

Det finns ingen anledning att förhålla kodifieringen av grundlagen till följd av debatten om rättsväsendet. Bestämmelserna i kapitlet om rättskipning uppfyller kraven på oberoende rättskipning. Utskottet tillstyrker därför bestämmelserna till största delen utan ändringar. Samtidigt befästs den nuvarande indelningen av domstolarna i allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. Utskottet anser dock att den pågående debatten om rättsväsendet inte får förkvävas på grund av den nya grundlagen, utan den måste i förekommande fall kunna ändras utan dröjsmål, om det visar sig att domstolsväsendet måste omstruktureras.

Den pågående debatten om domstolarnas strukturella oavhängighet och Europarådets förpliktande rekommendationer måste tas på allvar. Särskilt angeläget är det att det finns trygga-

resurser för att genomföra rättstatsprinciperna. Vidare anser utskottet det viktigt att det utreds om justitieförvaltningen bör omstruktureras till exempel genom att domstolarna administrativt sett skiljs från statsrådet och justitieministeriet.

### *Rättvis rättegång (nya RF 21 §)*

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kompletterades regeringsformen med en grundläggande rättighet som innebär att var och en har rätt till en rättvis rättegång och garantier för god förvaltning (RF 16 §). Paragrafen föreslås bli överförd till 21 i den nya regeringsformen.

Riksdagens justitieombudsman har i år på eget initiativ gjort en utredning av rätten att använda sitt modersmål vid rättegångar i brottmål. Vid utredningen framgick det att den finska och den svenska befolkningen inte har lika goda möjligheter att få en rättvis rättegång på grund av bristen på svenskspråkiga domare. Utskottet finner detta oroväckande och anser att det utan dröjsmål måste vidtas åtgärder för att rätta till denna omständighet. Riksdagens justitieombudsman föreslår ett flertal åtgärder.

Utskottet konstaterar den positiva omständigheten att medborgare med finska och svenska som modersmål är likvärdiga inför lagen, eftersom lagar och förordningar enligt motiveringen till propositionen är likvärdiga på finska och svenska.

### *Kravet på bestämmelser i lag*

Utskottet har uppmärksamgjorts på att den nya regeringsformen inte har någon bestämmelse som motsvarar 55 § i den gällande regeringsformen och där det sägs att det föreskrivs i lag om de allmänna över- och underrätterna. Bestämmelsen har tolkats så att den betyder att det i allmänhet föreskrivs om domstolar genom lag.

Att det bestäms genom en lag om inrättande av en domstol och om dess verksamhet är en av garantierna för att domstolarna är oavhängiga.

Kravet på att det skall föreskrivas i lag om domstolar framgår av flera bestämmelser i den nya regeringsformen. Också praktiken är kraftfullt förankrad i bestämmelser i lag. Å andra sidan föreskrivs det enligt den nya regeringsfor-

men genom lag om bland annat specialdomstolar, åklagarväsendet, allmänna villkor för inrättande av ministerier och till och med om de allmänna grunderna för verksamheten och den allmänna ekonomin vid statliga affärsverk. Lagutskottet finner det otillfredsställande att det inte finns någon liknande konstitutionell norm om att det skall föreskrivas om domstolar genom en lag. En bestämmelse i lag har också den funktionen att man kan utesluta möjligheten att det genom en vanlig lag förs över betydande befogenheter att reglera organisationen av domstolsväsendet på den instans som har rätt att utfärda förordningar.

Utskottet framhåller

*att en likadan bestämmelse som finns i 55 § i den gällande regeringsformen bör fogas till den nya regeringsformen men kompletterad med en passus om förvaltningsdomstolarna.*

### **Regleringen av exekutionsväsendet**

Lagutskottet har noterat att den nya regeringsformen avviker från 53 § i den gällande regeringsformen på den punkten att det inte nämns att högsta domstolen bland annat utövar högsta domsrätten över exekutiva myndigheter.

Gällande 53 § var betydelsefull, när utsökningsväsendets rättsliga karaktär var en kontroversiell fråga i början av 1990-talet i samband med beredningen av reformen av lokalförvaltningen. När utsökningsväsendet senare omorganiserades 1993 baserade sig reformen på att utsökning enligt 53 § regeringsformen inte är förvaltning utan rättskipning.

I den nya regeringsformen föreslås innehållet i 53 § och 56 § angående högsta förvaltningsdomstolens tillsynsuppgift i den gällande regeringsformen bli ihopslaget till en enda bestämmelse: "De högsta domstolarna övervakar rättskipningen inom sina verksamhetsområden." Motiveringen till propositionen ger vid handen att samordningen och komprimeringen av bestämmelserna i en modernare form inte syftar till att i sak ändra det rådande rättsläget. Regeringen framhåller nämligen i motiveringen att högsta

domstolens kontroll inte bara sträcker sig till de lägre domstolarna utan också till utsökningsmyndigheterna.

Bestämmelser om utsökningens rättskipningskaraktär ingår inte bara i regeringsformen utan till exempel också i 1 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande. Där sägs att utsökning inte är förvaltningsförfarande. Också i läroböcker i processrätt anses det vara ovedersägligt att utsökning i rättsligt hänseende skall betraktas som civilprocessuell rättskipning. Sambandet mellan utsökning och civilprocess slogs fast i reformen av rättegångsförfarandet i tvistemål. Också europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har gett uttryck för synen att utsökning intimt hör ihop med rättegångsförfarandet vid civilprocesser.

Det faktum att den nya regeringsformen inte innefattar någon bestämmelse, som motsvarar 53 § i den gällande regeringsformen, påverkar följaktligen inte beskrivningen av utsökningens rättsliga karaktär. Med hänsyn till utformningen av den nya regeringsformen anser utskottet det inte nödvändigt att ta in någon sådan bestämmelse där.

### **Detaljmotivering**

#### **Regeringsform för Finland**

**35 § Riksdagens utskott.** Paragrafen föreskriver vilka utskott riksdagen skall tillsätta.

Med hänvisning till den allmänna motiveringen ovan anför utskottet

*att lagutskottet bör fogas till de särskilt nämnda utskotten i förteckningen i 1 mom.*

**98 § Domstolarna.** I 1 och 2 mom. räknas de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna upp. Enligt 3 mom. bestäms det genom lag om specialdomstolar som utövar domsrätt inom särskilt angivna områden.

Utskottet anser att 3 mom. rimmar illa med 1 och 2 mom. I konsekvensens namn bör också specialdomstolarna nämnas vid namn. För närvarande pågår dock flera lagstiftningsprojekt i syfte att dra in specialdomstolar. Därför kan en förteckning vara föråldrad redan när lagen trä-

der i kraft. Av denna anledning godkänner utskottet den föreslagna formuleringen utan ändringar.

*99 § De högsta domstolarnas uppgifter.* Enligt 1 mom. utövas den högsta domsrätten i tviste- och brottmål av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen.

Utskottet påpekar att det finns två bestämmelser om de högsta domstolarnas domsrätt, dels i 3 §, dels i 99 §, som är en aning fullständigare. Grundlagsutskottet torde överväga, om det räcker med en omformulering av 3 § och om denna ändring förtydligar den nya regeringsformen.

Enligt 2 mom. övervakar de högsta domstolarna rättskipningen inom sina verksamhetsområden.

De sakkunniga påpekade två saker på denna punkt:

1) Motiveringen till paragrafen är skriven på ett sätt som gör att uppgifterna inom den rättsliga förvaltningen måste omorganiseras, om paragrafen efterlevs. I praktiken innebär detta att uppgifterna skulle lyftas över på de högsta domstolarna.

2) Bestämmelsen innehåller verbet "övervaka". Detta är internationellt sett tvivelaktigt, eftersom det kan uppfattas på ett sätt som äventyrar domstolarnas oavhängighet.

Enligt uppgifter till utskottet planeras ingen omorganisering. Motiveringen till bestämmelsen är felaktig, och syftet är att bibehålla det nuvarande läget.

Uttrycket "vaka över" används i den gällande bestämmelsen och ordet har inte ansetts äventyra domstolarnas oavhängighet. Avsikten är att uttrycket skall ha kvar sin tidigare betydelse, och något bättre ord har inte föreslagits. Utskottet anser därför att det inte finns någon anledning att byta ut uttrycket.

*102 § Utnämning av domare.* Enligt paragrafen utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag.

Flera av de sakkunniga påpekade att paragrafen bör vara mer informativ även om andra liknande bestämmelser i regeringsformen inte behö-

ver vara detaljerade. Utskottet är i princip av samma åsikt. Problemet är bara att utnämningssystemet behöver ses över. Detta framgår bland annat av en lagmotion med förslag till lag om utnämning av domare (LM 23/1997 rd), som har undertecknats av mer än hundra riksdagsledamöter. Också motiveringen till propositionen och den föreslagna utformningen av paragrafen förebådar en ändring.

Utnämningssystemet har nu senast utretts i domarkommissionen. Betänkandet (*Kommittébetänkande 1998:1*) var inte enhälligt. Också responsen från remissrundan ger motstridig information. Paragrafen kan inte formuleras exakt så länge det inte finns någon enhällig åsikt om hur Europarådets rekommendation om domstolarnas strukturella oavhängighet skall tolkas och hur utnämningssystemet kommer att revideras. Man måste därför nöja sig med formuleringen i den nya regeringsformen.

En proposition med förslag till lag om utnämningssystemet brådskar dock. Den bör nämligen vara klar när den nya regeringsformen träder i kraft. Utnämningssystemet måste enligt utskottets åsikt ge garantier för att kvalificerade och skickliga domare med rättskänsla, ingående kunskaper om olika samhällsfunktioner och -sektorer ett levande intresse för samhällsutvecklingen blir utnämnda.

*103 § Domarnas rätt att kvarstå i tjänsten.* Enligt paragrafen får en domare inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom dom av en domstol. Paragrafen föreskriver också om förflyttning av en domare till en annan tjänst och om domares skyldighet att avgå när de uppnår en viss ålder eller om de förlorar sin arbetsförmåga.

Flera sakkunniga påpekade att domarnas rätt att kvarstå i tjänsten är starkt förankrad. Den väl förankrade rätten är dock inte till för domarna själva utan hänger samman med principen om en oavhängig rättskipning. Som motvikt till domarnas starka ställning förväntas de vara mycket lojala, det vill säga laglydiga. I verkliga livet förekommer det dock då och då att domare inte betar sig på tillbörligt sätt. Även om en domare inte gör sig skyldig till något brott kan hans beteende inverka negativt på den dömande mak-

tens prestige och respekten för lag. Med hänvisning till rekommendationen från Europarådet och domarkommissionens ställningstaganden framhåller utskottet därför

*att det allvarligt bör övervägas om det behövs åtminstone en etisk disciplinnämnd, när lagstiftningen om utnämningsförfarandet för domare bereds.*

106 § Grundlagens företrädare. Enligt paragrafen skall domstolen ge grundlagsbestämmelsen företrädare, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot en bestämmelse i grundlagen, och lagen inte har stiftats i grundlagsordning.

Det är en allmän uppfattning att paragrafen är ett nödvändigt komplement till gällande lagstiftning. Lagrummet lyfter fram våra nationella grundläggande fri- och rättigheter och ger domstolarna samma omfattande möjligheter att tillämpa grundlagen som de redan har när det gäller EU-lagstiftning.

Utskottet anser det självklart att förslaget betyder att alla domstolar har rätt att tillämpa bestämmelsen om företrädare på samma sätt som de har rätt att tillämpa reglerna om företrädare för EU-rätt och rätt att i förekommande fall begära förhandsbesked av EG-domstolen. Däremot förhåller utskottet sig i detta läge skeptiskt till att också förvaltningsmyndigheter skall få rätt att tillämpa regeln om grundlagens företrädare, trots att också de tillämpar lagstiftning och ibland utövar domsrätt.

De sakkunniga delades emellertid upp på två läger när begränsningen beträffande en så kallad undantagslag diskuterades. Vissa sakkunniga anser en begränsning vara nödvändig för att grundlagsutskottets förhandskontroll skall tillmätas den betydelse den har och domstolarna inte skall kunna ogiltigförklara riksdagens val av lagstiftningsordning. Andra sakkunniga anser däremot att det inte handlar om att övervaka att en lag stiftad av riksdagen stämmer överens med grundlagen, även om motiveringen pekar i den riktningen. Fallet att paragrafen "uppenbart skulle strida mot en bestämmelse" gäller inte

förhållandet mellan grundlagen och en vanlig lag utan mellan grundlagen och "tillämpningen av en lagbestämmelse". Den som tillämpar lagen granskar alltid enskilda fall, således inte texten till en vanlig lag i sig, utan det faktiska slutresultat som tillämpningen av en lag förefaller att leda till i ett konkret fall.

Utskottet menar att det inte i fråga om en undantagslag kan uppstå en misstanke om att lagen "uppenbart skulle strida" mot grundlagen, om riksdagen redan har upptäckt konflikten och eliminerat den genom att tillämpa grundlagsordning. Då skall huvudregeln i 106 § tillämpas. Man måste dock komma ihåg att orsaken till grundlagsordningen kan vara någonting helt annat än den paragraf som domstolen har tillämpat i det konkreta fallet. I sådana fall finns det ingen anledning att särbehandla en undantagslag i fråga om bestämmelsen om grundlagens företrädare bara för att den tillämpliga lagen formellt sett har stiftats i en annan ordning. Utifrån de moderna tankegångarna kring grundläggande fri- och rättigheter har den materiella rättssäkerheten alltid företrädare framför formaliteter. Det skydd paragrafen ger de grundläggande fri- och rättigheterna försämrats enligt utskottets uppfattning av begränsningen i fråga om undantagslagar. Utskottet föreslår därför att 106 § får följande formulering:

*"Om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot (utesl.) grundlagen, (utesl.) skall domstolen ge företrädare åt grundlagsbestämmelsen."*

Denna formulering kräver god lagstiftningspraxis i den meningen att alla de bestämmelser som regeringen i motiveringen till propositionen och grundlagsutskottet i sitt utlåtande om lagstiftningsordningen motiverar ett undantagslagsförfarande med måste specificeras.

Det finns enligt utskottet anledning att vara betydligt mer återhållsam till undantagslagar än tidigare.

Tillämpningen av paragrafen skall vara en sista utväg och gälla enskilda fall. Enligt samtliga sakkunnigas samstämmiga bedömningar kom-

mer paragrafen att tillämpas ytterst sällan. Den primära utvägen är självfallet att gå in för en tolkning som gynnar de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottets uttalande om detta har redan i juridiska kretsar fått en status som kommer en lag mycket nära. Vidare är det angeläget att man eftersträvar en samordnad tillämpning av paragrafen. Därför bör domarna få utbildning i frågan.

När en domstol måste tillämpa paragrafen, är det enligt utskottets uppfattning viktigt att den

samtidigt överväger om det aktuella fallet kan återkomma och lagen därför eventuellt bör ändras. Om detta är fallet skall domstolen anmoda statsrådet att vidta lagstiftningsåtgärder.

### *Utlåtande*

Lagutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

*att grundlagsutskottet bör beakta det som sägs ovan.*

Helsingfors den 16 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv (delvis)  
vordf. Matti vähänäkki /sd  
medl. Sulo Aittoniemi /cent  
Juhani Alaranta /cent (delvis)  
Janina Andersson /gröna (delvis)  
Toimi Kankaanniemi /fkf  
Juha Karpio /saml  
Anne Knaapi /saml  
Pekka Kuosmanen /saml

Annika Lapintie /vänst  
Kari Myllyniemi /cent (delvis)  
Reino Ojala /sd  
Markku Pohjola /sd  
Heikki Rinne /sd (delvis)  
Pekka Saarnio /vänst  
Säde Tahvanainen /sd (delvis)  
Jukka Tarkka /ungf (delvis).

## AVVIKANDE ÅSIKT 1

### Motivering

I motiveringen till propositionen behandlar regeringen ingående grundlagens företrädare vid laglighetskontroll. Utskottet noterar visserligen problemen med förhandskontroll men drar inga slutsatser av sitt eget resonemang. Regeringen lägger inte fram något förslag om en konstitutionsdomstol som kunde undersöka om lagstiftningen stämmer överens med grundlagen. Den avvisande inställningen motiveras i propositionen och i sakkunnigutlåtandena i mycket allmänna ordalag. Man anser systemet mest höra hemma i de stora ländernas och framför allt federationernas rättsordning. Det är ett typiskt drag i framför allt rättssystem baserade på federativa råd.

Vår rättsordning har nu en helt annan uppbyggnad än den hade när den föregripande konstitutionella laglighetskontrollen skapades. Grundlagsutskottet har tillförsäkrat sig själv en auktoritativ roll och har klarat av sina åtaganden mycket bra.

Vår rättsordning har emellertid byggts på med två nya och dominerande faktorer, som ändrar hela bilden. EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna från 1995 påverkar alla författningar som stiftades före dem. Gamla lagar måste underställas den nya ordningen. Vi har ingen instans som kan kontrollera hur den nya ordningen fungerar och om den är konsekvent. De gamla argumenten mot en författningsdomstol räcker inte till för situationen är ny.

Regeringen löser den konstitutionella kontrollen av lagar genom att föra över dem på domstolar. Enligt propositionen är domstolarna skyldiga att utreda om tolkningen av en vanlig lag i ett rättsfall strider mot grundlagen. Om detta är fallet måste grundlagen ges företräde. Domstolen undersöker således om dess egen tolkning stämmer överens med grundlagen. De tar inte ställning till om lagarna stämmer överens sinsemellan. I propositionen finner sig regeringen stillatigande i att vi med ganska stor säkerhet har en lång rad bestämmelser som strider mot EU:s grundlag och de nya grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet kan bara uttala sig om förfaranden inom ramen för lagstiftningsarbetet. Därmed kan det naturligtvis säkerställas att framtida lagar stämmer överens, men den gamla lagstiftningen är fortfarande en öppen fråga. I och med att domstolarna prövar varje enskilt rättsfall får vi ingen efterhandskontroll av om lagtolkningen stämmer överens med grundlagen eller inte. En efterhandskontroll vore ett sätt att kontrollera om vår gamla lagstiftning harmonierar med EU-rätten och de nya grundläggande fri- och rättigheterna.

I förslaget 99 § ingår en gammal bestämmelse som anger att de högsta domstolarna kan göra framställningar hos statsrådet om nya lagstiftningsåtgärder, om de i sin tillsyn av rättskipningen upptäcker sådana behov. Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram att bestämmelsen är så gott som bara en död bokstav. Bestämmelsen har nästan bara tillämpats på lagstiftningen om rättsväsendets verksamhet. Vedertagen praxis tyder på att den gamla paragrafen knappast kan bli ett välfungerande instrument för den konstitutionella tillsynen över lagstiftningen.

Problemen kan inte lösas på något annat sätt än att regeringsformen får en bestämmelse om en författningsdomstol. Den kunde sammanträda bara efter behov och bestå av de mest erfarna domarna vid de högsta domstolarna och hovrätterna och av de mest auktoritativa rättslärda. Ett annat alternativ vore att ge riksätten i uppdrag att handlägga de konstitutionella frågor som anvisas dem.

Man kan tänka sig att en författningsdomstol skulle undersöka den konstitutionella överensstämmelsen i fråga om vanliga lagar till exempel på begäran av högsta domstolen eller riksdagen. Om författningsdomstolen kommer fram till att en vanlig lag strider mot grundlagen skulle den vara skyldig att anmäla detta till regeringen. Sedan vore regeringen i sin tur skyldig att inom en utsatt tid rätta till situationen. Regeringen kunde lämna en proposition till riksdagen med förslag till antingen en ändring av den vanliga lagen eller preciseringar av grundlagen.

***Åsikt***

På grundval av det ovanstående anser jag

*att utskottet i sitt utlåtande borde ha föreslagit att den nya Regeringsformen kom-*

*pletteras med paragrafer om en författningsdomstol.*

Helsingfors den 16 oktober 1998

Jukka Tarkka /ungf

## AVVIKANDE ÅSIKT 2

### **Motivering**

I 3 § i den nya Regeringsformen föreskrivs att den lagstiftande makten utövas av riksdagen, regeringsmakten av republikens president samt statsrådet och den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. I levande livet måste Finlands riksdag emellertid rätta sig efter EU:s förpliktande regler och bestämmelser i form av direktiv och förordningar. Också domstolsväsendet är förpliktat att följa EU-domstolens förhandsavgöranden i sina domstolsfunktioner. Dessutom är de instanser som utövar regeringsmakten i vissa frågor beroende av Europeiska unionens kompetens. När grundlagen borde innehålla hela sanningen och ingenting annat är det hög tid att erkänna fakta och skriva in i regeringsformen de saker som begränsar suveräniteten. Det har de flesta EU-länder gjort, vilket framgår av motiveringen till propositionen.

I avsnittet "Rättvis rättegång (den nya RF 21 §)" uppmärksammar utskottet svenskans ställning vid rättegångar i brottmål. Jag anser att de svenskspråkigas ställning är tryggad vid dom-

stolarna på minst lika goda villkor som de finskspråkigas. Därför är detta avsnitt onödigt.

### **Åsikt**

På grundval av det ovanstående anser jag

*att avsnittet "Rättvis rättegång (Nya RF 21 §)" bör strykas och*

*att 3 § i den nya Regeringsformen bör kompletteras med ett nytt 4 mom. enligt följande:*

### **3 §**

*Parlamentarismen och fördelning av statliga uppgifter*

*(1—3 mom. som i RP)*

*Den lagstiftande makten, regeringsmakten och den dömande makten begränsas och styrs av de internationella fördrag som Finland har ingått med Europeiska unionen och andra internationella avtalsslutande parter på det sätt som framgår av fördragsdokumenten. (Nytt 4 mom.)*

Helsingfors den 16 oktober 1998

Sulo Aittoniemi /cent

Jag omfattar avvikande åsikt 2 när det gäller 3 § i den nya Regeringsformen.

Kari Myllyniemi /cent

## AVVIKANDE ÅSIKT 3

### *Motivering*

Propositionen med förslag till ny Regeringsform för Finland tar inte i tillräckligt hög grad hänsyn till att beslutanderätten och den dömande makten redan nu och i framtiden i allt större utsträckning kommer att lyftas över från nationell till övernationell nivå, framför allt till Europeiska unionen och EG-domstolen. Inte heller lagutskottet går på djupet med utvecklingen på denna punkt. Jag vill framhålla att flera av medlemsstaterna i Europeiska unionen har skrivit in en bestämmelse om detta i sin grundlag.

Enligt den gällande grundlagen är det bara republikens president som har rätt att utfärda förordningar. Enligt 80 § i den nya regeringsformen utvidgas rätten att utfärda förordningar till statsrådet och ministerierna. Det är helt motiverat att statsrådet får rätt att utfärda förordningar. Däremot är det speciellt av två orsaker inte rätt att ministerierna får denna befogenhet. För det första bör en förordning basera sig på ett bredare beslutsfattande än ett beslut av bara en minister. Det är mycket lätt att ändra en förordning som utfärdas av ett ministerium. Följaktligen är det osäkert hur beständiga ministerieutfärdade förordningar är, och detta gagnar inte rättssäkerheten, en långsiktig förvaltning eller tilltron till administrationen. För det andra är det terminologiskt förvirrande att tre olika instanser får rätt att utfärda författningar med samma namn, förordningar. Republikens president och

statsrådet kan gott och väl ha rätt att utfärda förordningar men när det gäller ministerier bör vi hålla oss till ministeriebeslut, ett ord som med en gång anger att det är fråga om ett beslut av ett ministerium.

### *Åsikt*

På grundval av det ovanstående föreslår jag

*att grundlagsutskottet beaktar de ovanstående omständigheterna när den nya Regeringsformen behandlas och*

*att 80 § 1 mom. i den nya Regeringsformen ändras enligt följande:*

### 80 §

*Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet*

Republikens president och statsrådet (*utesl.*) kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i denna regeringsform eller i denna lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt denna regeringsform i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som skall utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

(2 och 3 mom. som i RP)

Helsingfors den 16 oktober 1998

Toimi Kankaanniemi /krist

