

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 18 § statstjänstemannalagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 1999 en proposition med förslag till lag om ändring av 18 § statstjänstemannalagen (RP 26/1999 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Risto Leikos, finansministeriet
- avdelningschef, regeringsrådet Tuomo Rapola och specialrådgivare Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja
- kanslichef Klaus Helminen, Justitiekanslersämbetet
- president Olavi Heinonen, högsta domstolen
- förvaltningsrådet Ahti Rihto, högsta förvaltningsdomstolen
- hovrättsrådet Robert Liljenfelt, Vasa hovrätt
- lagman Kauko Huttunen, Helsingfors tingsrätt
- överdomare Juhani Silén, Tavastehus förvaltningsdomstol

- försäkringsöverdomare Lea Kärhä, försäkringsdomstolen
- statsåklagare Petri Jääskeläinen, Riksåklagarämbetet
- advokat Antti Heikinheimo, Finlands Advokatförbund
- ordförande Heikki T. Härmäläinen, Södra Finlands socialförsäkringsnämnd
- ordförande, förvaltningsrättsdomare Pirjopäivi Pihlanto, Förvaltningsrättsdomarna r.f.
- ordförande, tingsdomare Matti Palojärvi, Tingsrättsdomarna r.f.
- ordförande, tingsdomare Asko Nurmi, Finlands hovrättsdomare r.f.
- styrelsemedlem Ari Rehnfors, Finlands Nämndemän r.f.
- professor Olli Mäenpää
- professor Martin Scheinin.

Samband med andra handlingar

Utskottet har hört sakkunniga både om den föreliggande propositionen och en proposition med förslag till lagstiftning om domarjäv (RP 78/2000 rd).

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ändring av statstjänstemannalagen. Enligt förslaget skall tillstånd krävas av domare och föredragande vid domstolar för bisysslor. Samtidigt föreslår regeringen att de uppgifter som läggs fram i samband med en ansökan om bisysslotillstånd eller

en anmälan om bisyssla skall hemlighållas, när de gäller parter i en tvist som behandlas av en skiljenämnd.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Bestämmelserna i statstjänstemannalagen om tjänstemäns bisysslor gäller domare och föredragande vid domstolar på samma sätt som andra statliga tjänstemän. Utan tillstånd får en tjänsteman inte ha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifterna. Andra bisysslor skall tjänstemän anmäla. Som regel omfattas domarna inte av arbetstidslagstiftningen, vilket betyder att de vanligen inte behöver tillstånd för bisysslor. Även i övrigt har kontrollen av bisysslorna varit otillräcklig eftersom domarna och föredragandena inte varit så noga med att anmäla sina bisysslor. Reglerna för domares bisysslor bör enligt utskottet ses över. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Motiveringen till propositionen, den offentliga debatten och utfrågningen av sakkunniga har särskilt lyft fram domarnas roll som skiljemän. Skiljeförfarandet har långa anor och bygger på att parterna gör upp med varandra i tvister där förlikning är tillåten. Skiljeförfarandet tillämpas framför allt inom näringslivet, till exempel inom handel, industri och byggverksamhet. Det finns ingen samlad dokumentation om domarnas verksamhet som skiljemän. Men det har gjorts en enkät och resultaten från den redovisas i motiveringen till propositionen. Undersökningen ger vid handen att ledamöter i högsta domstolen relativt sett har innehaft flest skiljemannauppdrag.

Utskottet har haft ett ypperligt tillfälle att fundera över bisysslornas roll med avseende på domarjäv, eftersom det samtidigt har behandlat en proposition om domarjäv. Jävsbestämmelserna avser att trygga en rättvis och objektiv rättegång. Det räcker inte med att domaren handlar opartiskt utan det krävs dessutom att parterna eller allmänheten inte skall ha någon grundad anledning att misstänkliggöra domarens opartiskhet i ett enskilt fall. Sett i det perspektivet spelar domarnas bisysslor en viktig roll eftersom de kan undergräva allmänhetens förtroende för att domarna är opartiska. Skiljemannauppdragen

medför de största problemen när det är en part i en tvist som behandlas av en skiljenämnd som utsett domaren. Förtroendet för domarens opartiskhet och oavhängighet kan minska eftersom arvoden för skiljemannauppdrag kan vara så höga att de väcker misstankar om att domaren står i tacksamhetsskuld till uppdragsgivaren.

De nya bestämmelserna om domares bisysslor innebär i kombination med de gällande bestämmelserna i 18 § 2 mom. statstjänstemannalagen en betydligt striktare attityd exempelvis till att domare har uppdrag som skiljemän. Momentet måste tillämpas med hänsyn till att en domare inte får vara jävig i sitt ordinarie arbete på grund av sin bisyssla. En bisyssla får inte äventyra förtroendet för att domaren är rättvis i sitt uppdrag eller överlag inverka negativt på domarens ordinarie arbete. Det krävs en mycket återhållsam linje visavi tillstånd för bisyssla för domare och föredragande i domstol för att de rättsliga kriterierna skall kunna tillämpas som lagen förutsätter och syftet med bestämmelserna om bisyssla efterlevas i tillämpningen av lagen, anser utskottet.

Detaljmotivering

18 §. I 1 mom. föreslås en ny bestämmelse om att domare och föredragande vid en domstol skall ha tillstånd för sina bisysslor. Enligt bestämmelsen beviljas tillstånd av en myndighet. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras med att tillstånd för bisyssla för domare och föredragande vid en domstol på ansökan beviljas av en domstol.

Enligt 4 mom. i den gällande lagen avses med bisyssla en tjänst och sådant avlönat arbete eller avlönat uppdrag som en tjänsteman har rätt att avsäga sig samt yrke, näring och rörelse. Vid utfrågningen av de sakkunniga påpekade en del att bestämmelserna om bisyssla för domare och föredragande i domstol eventuellt kan kränka förenings- och organisationsfriheten, försvåra den fackliga intressebevakningen och leda till större byråkrati. Begreppet bisyssla har preciserats och

fått en vedertagen betydelse i rättspraxis och rättslitteraturen, påpekar utskottet. På grund av det konstitutionella skyddet för förenings- och organisationsfriheten kan begränsningarna i bisysslor inte anses gälla sedvanliga förtroendeeppdrag, även om innehavaren får arvode. Med yrke, näring och rörelse avses fortlöpande och relativt etablerad verksamhet.

Regeringen föreslår ett nytt 5 mom. Det nya momentet föreskriver att de uppgifter som i samband med anmälan om bisyssla eller ansökan om bisysslotillstånd läggs fram om parterna i en tvist som behandlas av en skiljenämnd skall hemlighållas. Bestämmelsen motiveras med att parterna bör ha möjlighet att lösa sin tvist i skiljeförfarande utan att komma ut i offentligheten. Dessutom hänvisar regeringen till internationell praxis och principerna för skiljeförfarande.

I grundlagen föreskriver 12 § 2 mom. att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna som regel är offentliga. Offentligheten kan genom lag särskilt begränsas av tvingande skäl. Utgångspunkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) är att myndigheternas handlingar är offentliga. Handlingar som skall hållas hemliga är bl.a. handlingar som innehåller privata affärs- och yrkeshemligheter och en del handlingar som innehåller information om annan liknande näringsverksamhet, om det skulle förorsaka näringsidkaren ekonomisk skada, om informationen ges ut. Uppgifter om skiljeförfarande hör inte alltid till denna kategori, men det måste anses föreligga tillräckligt vägande skäl för att lagstifta om sekretess för dem.

I sitt svar på regeringens proposition med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (RSv 303/1998 rd — RP 30/1998 rd) förutsatte riksdagen bl.a. att restriktivitet iakttas när det gäller att ta in bestämmelser om sekre-

tess för myndighetsuppgifter i speciallagstiftning. Den föreslagna bestämmelsen är ett avsteg från detta mål. Statstjänstemannalagen har också tidigare kompletterats med en bestämmelse som föreskriver att uppgifter om bindningar skall vara sekretessbelagda i fråga om personer som föreslås till vissa tjänster. I något lämpligt sammanhang bör det undersökas om inte bestämmelserna kan flyttas över till offentlighetslagstiftningen.

57 § (ny). Enligt 1 mom. i den gällande lagen får ändring i ett beslut angående en tjänstemans bisyssla som en myndighet har fattat med stöd av 18 § sökas så som det bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). I 7 § förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser om hur beslut av statsrådet, ett ministerium eller en myndighet under statsrådet kan överklagas. Enligt 10 § föreskrivs det särskilt om besvärshäns i andra fall än de som 7 § anger.

Domstolarna är inte myndigheter under statsrådet, trots att de budgetekonomiskt sett inordnas under justitieministeriets förvaltningsområde. Därför måste 57 § 1 mom. kompletteras med en bestämmelse om ändringssökande i beslut om bisyssla som fattas av en domstol. Utskottet föreslår att beslut om bisyssla som en domstol fattar skall överklagas genom besvär till högsta förvaltningsdomstolen som är den högsta domstolsinstansen i förvaltningsbeslut i enlighet med statstjänstemannalagen. På grund av detta måste lagens namn och ingressen ändras.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår lagutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Lag

om ändring av av 18 och 57 § statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994) 18 § 1 mom. och 57 § 1 mom.,
av dessa lagrum 57 § 1 mom. sådant det lyder i lag 604/1997, samt
fogas till 18 § ett nytt 5 mom. som följer:

18 §

En tjänsteman får inte ta emot eller inneha en
bisyssla som kräver att arbetstid används för
uppgifter som hör till bisysslan, *om inte myndig-*
heten på ansökan beviljar tjänstemannen till-
stånd därtill. En domare eller en föredragande
vid en domstol får inte ta emot eller inneha en
bisyssla, om inte domstolen på ansökan beviljar
tillstånd därtill. Bisysslottillstånd kan beviljas
också för viss tid och begränsat. Ett bisysslottill-
stånd kan återkallas om det finns skäl därtill.

— — — — —
(5 mom. som i RP)

57 § (Ny)

I ett beslut angående tjänstemans bisyssla
som en myndighet fattat med stöd av 18 § får
ändring sökas så som bestäms i förvaltningspro-
cesslagen. Ändring i ett beslut som en domstol
fattat om bisyssla söks dock genom besvär hos
högsta förvaltningsdomstolen.

— — — — —
Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 23 mars 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Annika Lapintie /vänt (delvis)
Paula Lehtomäki /cent
Kari Myllyniemi /cent

Kirsi Ojansuu /gröna (delvis)
Veijo Puhjo /vänt
Susanna Rahkonen /sd
Tero Rönni /sd
Timo Seppälä /saml
Marja Tiura /saml (delvis)
Lasse Virén /saml
ers. Seppo Lahtela /cent (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Timo Tuovinen.