

Lagutskottets betänkande nr 9 om regeringens proposition med förslag till tingsrättslag

Riksdagen remitterade den 29 oktober 1992 den i rubriken nämnda propositionen nr 252/1992 rd till lagutskottet för beredning.

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet avgett ett utlåtande i ärendet till lagutskottet (GrUU 4).

Utskottet har hört avdelningschefen, regeringsrådet Tuomo Rapola och lagstiftningsrådet Juhani Hirvonen vid justitieministeriet, justitierådet Gustaf Möller vid högsta domstolen, hovrättsrådet Matti Kuusimäki vid Vasa hovrätt, häradshövdingen Nils af Björkstén vid Raseborgs domsaga, häradshövdingen Reijo Heinonen vid Ilmajoki domsaga, tf. borgmästaren Liisa Lehtiö, förvaltningschefen Antti Vuorenrinne och projektledaren, justitierådman Heikki Nousiainen vid Helsingfors rådstuvurätt, vicehäradshövdingen Pasi Pönkä vid Finlands Stadsförbund samtidigt som representant för Suomen Kunnallisliitto, biträdande direktören Astrid Thors vid Finlands svenska kommunförbund, häradshövdingen Matti Karhunen vid Tingsrättsdomarna rf, ordföranden Pirkko-Liisa Paulio vid Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry, ordföranden Hilka Isoaho vid vid Lautamiehety ry, ordföranden, stämmingsman Rainer Grannas vid Finlands Stämmingsmän r.f., justitierådman Heikki Nousiainen vid Finlands Juristförbund, hovrättsauskultanten Pekka Takki vid Unga Jurister r.f., ordföranden Eija Taskinen vid Vicenotarieförbundet, ordföranden, stadsfiskal Jorma Kalske vid Suomen Kaupunginviskaaliyhdistys och vice ordföranden, länsman Matti Tohkanen vid Suomen Nimismiesyhdistys samt biträdande professorn Matti Pellonpää.

Utskottet har dessutom besökt de kommande tingsrätterna i Helsingfors, Joensuu och Kuopio.

Regeringens proposition

I regeringens proposition föreslås en tingsrättslag. Propositionen utgör en del av underrättsreformen, som träder i kraft i år. Den

kompletterar de stadganden som förenhetligar underrätterna och som har givits genom lagar som riksdagen antog 1987 och 1991.

Då underrätterna förenhetligas ombildas de nuvarande häradsrätterna och rådstuvurätterna till tingsrätter. I den föreslagna tingsrättslagen finns detaljerade stadganden om tingsrätternas organisation och förvaltning, dvs. om deras verksamhet som ämbetsverk.

I tingsrättslagen föreslås stadganden om behörighetsvillkor för domartjänster vid tingsrätter, samarbete med en annan tingsrätt med tanke på tre domarsammanträden, domstolspraktik, behörighet för nämndemän vid tingsrätter och val av dem samt grundläggande stadganden om tingsrätternas förvaltning. Dessutom ingår i förslaget stadganden om notariernas och byråpersonalens självständiga beslutanderätt.

Lagen avses träda i kraft den 1 december 1993 samtidigt med underrättsreformen.

Utskottets ställningstaganden

Allmän motivering

Genomförande av underrättsreformen. Gällande underrättssystem och -förfarande baserar sig huvudsakligen på rättegångsbalken i 1734 års lag. Trots att många och t.o.m. rätt omfattande delreformer har genomförts i rättegångsbalken är rättsläget emellertid inte till alla delar tillfredsställande. Att rättegångarna är långsamma och att domsluten motiveras bristfälligt har ansetts vara speciellt stora olägenheter.

Genom underrättsreformen kommer vårt rättegångsförfarande att ändras så att det motsvarar de principer som allmänt följs i Väst-europa och som Europarådets rekommendation om rättegångsförfarandet i tvistemål förutsätter. Underrättsreformen har beretts i flera repriser under hela detta sekel. Beredningen av det lagstiftningsarbete som nu blir verklighet

startade på 1980-talet. Reformen består av flera olika element som är nära förknippade med varandra:

— Underrättsreformen startade 1987 med en lag om ändring av rättegångsbalken som innebar att underrätterna förenhetligades till tingsrätter samt genom en lag om ändring av regeringsformen och två andra lagar som ledde till att systemet för utnämning av domare förenhetligades.

— Härefter fortsatte revideringen åren 1990 och 1991 då riksdagen antog nya processlagar för rättegångsförandet i tvistemål (12 lagar).

— Nu sätts revideringen i verket. På hösten antogs en lag om ikraftträdande 1.12.1993 av de lagar som hänför sig till underrättsreformen och antogs lagar om nämndemännens mandatperiod, åklagarnas organisatoriska ställning och om indragning av magistraterna. Under våren antogs en lag om förfarandet vid utnämning av domare i tingsrätten i samband med övergången till enhetliga underrätter.

Det föreliggande förslaget till tingsrättslag är en oundgänglig del av underrättsreformen. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Målen med tingsrättslagen. Den nya tingsrättslagen går ut på att främja möjligheterna att uppnå de mål som ställts upp för underrättsreformen samt uppfylla de krav som ställts på statliga ämbetsverk med tanke på att deras verksamhet skall vara ekonomisk och resultatrik.

Ett av de centrala målen för underrättsreformen är att införa olika slag av domarsammansättningar så att rättens sammansättning bestäms enligt målets art. Samtidigt befrias domaren från flera rutinärenden för att han skall kunna koncentrera sig på sin huvudsakliga uppgift, dvs. på att avgöra tviste- och brottmål.

Detta leder till att underrätternas personalstruktur ändras så att antalet domare minskar, medan behovet av kanslipersonal ökar betydligt.

Av den förändrade personalstrukturen och den reviderade förvaltningen, som baserar sig på resultatstyrning och resultatbudgetering, följer att tingsrätternas självständighet och chefsdomarens ställning stärks genom tingsrättslagen. Tingsrätten blir ett chefsstyrt ämbetsverk. Lagförslaget är rätt generellt; stadgandena kompletteras genom en förordning och en arbetsordning.

Utskottet anser det vara viktigt att stadgandena i förordningen är tillräckligt smidiga så att arbetsuppgifter i tillräcklig utsträckning kan delegeras på ett ändamålsenligt sätt också i de största tingsrätterna såväl till avdelningsgruppernas ordförande som stämmingsmännen.

Stadgandena i tingsrättslagen och principerna i konventionen om mänskliga rättigheter. Vissa i utskottet hörda sakkunniga har ansett att tingsrättslagen inte till alla delar motsvarar de krav som ställs i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Eftersom detta inte alls har behandlats i propositionens motivering från denna synpunkt har utskottet inhämtat tilläggsutredningar och anför följande:

Artikel 6 (1) i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter förutsätter att envar skall vara berättigad till en "rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag, när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott".

Kravet på en domstol *som upprättats enligt lag* innebär framför allt förbud mot tillfälliga domstolar. Det bör stadgas i lag om domstolens behörighet, sammansättning och grunderna för dess verksamhet. Det finns inga principiella hinder för att på lägre nivå reglera de detaljerade förfaringssätten. - Denna bestämmelse i konventionen anses också omfatta kravet på en "*laglig domare*", dvs. att kravet på laglig grund också gäller de enskilda medlemmarna av domstolen. Enligt detta bör en domstols detaljerade sammansättning bestämmas enligt allmänna kriterier i en lag utan några arrangemang och någon styrning i enstaka fall. Sålunda måste sammansättningens slumpmässighet säkerställas i fråga om de lekmanamedlemmar som byts ut.

En domstols *oavhängighet* i den mening som avses i artikel 6 (1) innebär framför allt oavhängighet gentemot lagstiftaren, den verkställande makten och parterna i målet. Även domarnas oavsättbarhet utgör en väsentlig del av oavhängigheten. Att en utnämning sker för viss tid är inte tillräckligt för att undergräva kravet på oavhängighet så länge domaren under sin mandatperiod åtnjuter tillräckligt skydd mot att han avsätts och inte kan påverkas av någon utomstående part.

Kravet på att en domstol skall vara *opartisk*, något som i enstaka fall inte alltid kan skiljas från frågan om oavhängighet innehåller ett "sub-

jektivt” och ett ”objektivt” element. Med subjektiv oavhängighet avses domstolens eller en ensaka medlems inställning till målet och parterna i det. Utgångspunkten är att en domare förmodas vara subjektivt opartisk, om inte annat visas. Vid objektiv oavhängighet är det fråga om hur målet betraktas utifrån: Har parterna av yttre omständigheter — t.ex. någon lekmannadomares organisatoriska beroende i sin huvudsyssla av parterna i målet — haft motiverad anledning att betvivla att domaren eller domstolen är opartisk?

I ljuset av dessa allmänna synpunkter har man i utskottet särskilt granskat det i 5 § tingsrättslagen reglerade systemet med lånad domare, möjligheten enligt 6 § att under pågående mandatperiod befria en nämndeman från hans uppdrag, auskulteringssystemet och delegeringsstadgandena i fråga om lagskipning i 19 §.

Som sammandrag av erhållen utredning konstaterar utskottet att i tingsrättslagen inte innehåller stadganden som entydigt står i strid med konventionen om mänskliga rättigheter.

Resurserna för underrättsreformen. Underrättsreformen infaller vid en besvärlig tidpunkt: Den ekonomiska lågkonjunkturen har ökat underrätternas arbetsbörda på ett tidigare aldrig skådat sätt eftersom antalet tvistemål, betalningsorderärenden och konkurser fördubblats inom en kort tid. Målen har hopats vid underrätterna, vilket har lett till oskäligt långa handläggningstider. Detta har bl.a. riksdagens justitieombudsman erinrat domarna om. Domstolarna belastas av revideringen av strafflagen, revideringen av systemet med fastighetsregister, EES-lagstiftningen och de helt nya skuldsaneringsärendena. Lagarna om de sistnämnda måste beredas, stiftas och verkställas inom en kort tid på grund av den kraftiga skuldsättningsutvecklingen och -spiralen bland enskilda och företagare.

Samtidigt försöker man på alla sätt spara genom att minska utgifterna inom den offentliga sektorn, skära ner personalen och undvika nya uppgifter.

Lagutskottet poängterar att upprätthållande av rätt och ordning hör till statens grundläggande uppgifter som inte kan försummas och som inte kan överföras till den privata sektorn. Det är nödvändigt att upprätthålla rättsordningen med tanke på medborgarnas trygghet och rättsskydd. Rättsordningens betydelse accentueras under dåliga tider och antalet befattningar som krävs för att upprätthålla den håller på att öka.

Dessa uppgifter måste skötas trots lågkonjunkturen. Utskottet anser alltjämt att tillräckliga personal- och lokalitetsresurser samt tillräcklig teknisk utrustning är en absolut förutsättning för underrättsreformen. Rättsreformen får inte äventyras av otillräckliga resurser. Om reformen inte genomförs måste domararbetskraften, som är mycket dyrare, ökas betydligt för att domstolarna skall klara av sin allt större arbetsbörda.

Uppföljning. Målet för underrättsreformen, nämligen en muntlig, koncentrerad och direkt rättegång eftersträvas med hjälp av rätt snäva stadganden för att förfarandet faktiskt skall förändras i en bättre riktning.

Vid en så stor reform som underrättsreformen kan det emellertid rätt snart framgå att alla detaljer inte har kunnat prognostiseras riktigt. Därför är det skäl att noggrant ge akt på hur underrättsreformen kommer igång och genomförs och såvida anledning till detta yppas omedelbart vidta åtgärder för att rätta till stadgandena.

Detaljmotivering

Tingsrättens lagfarna medlemmar (1—5 §§)

5 §. Enligt 1 mom. skall i en tingsrätt med tre lagfarna medlemmar ordföranden och en av medlemmarna vara tingsrättens lagman eller tingsdomare. Detta grundstadgande garanterar att tingsrättens sammansättning inte är tvivelaktig med tanke på artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna.

I paragrafens 2 mom. stadgas att hovrätten för att tingsrätten skall ha en sammansättning med tre domare på framställning av tingsrätten vid behov kan förordna en lagfaren medlem av en annan tingsrätt i samma hovrättsdistrikt eller en hovrättsfiskal som är behörig att verka som adjungerad medlem till ordförande eller medlem. Systemet har börjat kallas ”lånedomarsystemet”, och domarna ”lånedomare”.

Lånedomarsystemet är nödvändigt för att också de tingsrätter, som har bara två ordinarie domare, skall ha lagstadgad rätt till en sammansättning med tre ordinarie domare. Systemet skall förstås så att det hör till den till lånedomare förordnades tjänsteålägganden att handha denna uppgift, att de är skyldiga tjänstgöra som domare också vid andra domstolar i tvistemål. Det i 5 § föreslagna systemet är avsett att bara tillämpas när ett mål kräver tre domare och det

inte är motiverat att ta med tingsrättens egen notarie i sammansättningen. I små tingsrätter uppstår den situationen bara några gånger om året. — Vid sjukdom eller annan långvarig frånvaro kan 3 § 1 mom. tillämpas där det sägs att en extra ordinarie tingsdomare kan förordnas för en viss tid.

Det har ansetts vara särskilt problematiskt att hovrättsfiskaler, som inte har domares tjänstestatus, anlitas som lånedomare. Eftersom det stadgas i lag om detta kan också en domstol som anlitar en lånedomare anses vara upprättad enligt lag med tanke på konventionen om de mänskliga rättigheterna. I och med att sammansättningen enligt 1 mom. alltid förutsätter två ordinarie domare kan det inte anses strida mot konventionen om de mänskliga rättigheterna att en fiskal ingår i sammansättningen.

För att göra det lättare att sköta olika situationer i praktiken föreslår utskottet dock att 2 mom. kompletteras så att även en medlem av hovrätten kan förordnas till lånedomare.

Nämndemännen vid tingsrätten (6—13 §§)

Allmänt. En bärande princip i underrättsreformen är att nämndemännen i sin egenskap av lekmannamedlemmar i rätten skall representera hela den vuxna befolkningen och en sund folkopinion så långt som möjligt. Nämndemännen främjar demokratin, ökar rättegångarnas offentlighet och stärker allmänhetens tilltro till domstolarna. Det räcker med att nämndemannen förstår sin uppgift och ställning som medlem av en domstol för att denna uppgift skall kunna uppfyllas. På grund av stadgandena i rättegångsbalken får en nämndeman inte bytas ut under behandlingens gång.

6 §. Enligt 2 mom. får den som har fyllt 63 år inte väljas till nämndeman. Paragrafen innehåller således en övre åldersgräns, men inte längre någon undre åldersgräns. För närvarande är den undre åldersgränsen 25 år.

Utskottet omfattar den ståndpunkt som flera av de sakkunniga i utskottet framförde, nämligen att den åldersgräns på 18 år som regeringen föreslår är för låg för nämndemän, inte minst med tanke på att nämndemännen nu får individuell rösträtt. Utskottet föreslår därför att det i 2 mom. skall stadgas att den som väljs till nämndeman skall ha fyllt 25 år.

Enligt 3 mom. kan tingsrätten befria en nämndeman som blivit olämplig att sköta sitt nämndemannauppdrag från uppdraget.

Stadgandet har väckt kritik, eftersom det ger nämndemannen en annan status än domaren, trots att nämndemannen också är fullvärdig ordinarie medlem av rätten.

Stadgandet överensstämmer med gällande lag och har inte gett upphov till några problem. Enligt motiveringen till propositionen avses med att en nämndeman blivit olämplig för sitt uppdrag t.ex. att nämndemannen gör sig skyldig till en sådan straffbar gärning som är ägnad att minska medborgarnas förtroende för hans förmåga att verka med domaransvar som medlem av en domstol.

Utskottet menar att stadgandet fortfarande är behövt och relevant, om man ser till motiveringen i propositionen. Artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna ger nämligen inget absolut skydd mot att en domare inte kan avskedas. Samtidigt understryker utskottet med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet och principerna i konventionen om de mänskliga rättigheterna att en nämndemans agerande i sin egenskap av medlem i rätten inte kan utgöra grund för en bedömning enligt 3 mom. om han är lämplig eller inte.

Av de allmänna processuella principerna följer att beslut om att befria en nämndeman från hans uppdrag kan fattas först när han har fått tillfälle att bli hörd. Utskottet anser att skyldigheten att höra nämndemannen måste tas in i lagtexten på samma sätt som i liknande paragrafer i annan lagstiftning.

Utskottet föreslår att 3 mom. kompletteras med att nämndemännen skall höras. Därtill är det skäl att komplettera lagtexten med att tingsrätten är beslutför med s.k. nämndemannasammansättning när beslut fattas om befrielse av en nämndeman från hans uppdrag. Detta framhålls även i motiveringen till regeringens proposition.

7 §. Enligt 2 mom. skall nämndemännen i en kommun så rättvist som möjligt representera kommuninvånarnas ålders-, närings- och könsfördelning.

Paragrafen beaktar inte språkförhållandena i Finland. Trots att det ställs större språkkrav på domare än på andra tjänstemän är det nödvändigt med tanke på att nämndemännen har individuell rösträtt att de åtminstone i tingsrätternas tvåspråkiga domkretser representerar båda språkgrupperna och att helst också en del av dem är tvåspråkiga.

Utskottet föreslår därför att det i 2 mom. stadgas att språkförhållandena i kommunen skall beaktas när nämndemännen väljs.

Enligt 3 mom. stadgas det genom förordning hur många sammanträden en nämndeman får delta i under ett kalenderår. Utskottet har fått tillgång till ett utkast till 15 § i förordningen där det sägs att sammanträdesordningen för nämndemännen skall fastställas så att varje nämndeman i regel deltar i sammanträden 12 dagar under ett kalenderår. Vidare heter det att en nämndeman som har deltagit i sammanträden oftare än 24 dagar under ett kalenderår inte får delta i fler sammanträden under samma kalenderår, om det inte är fråga om fortsatt behandling av samma mål.

De sakkunniga som utskottet har hört har företrätt divergerande åsikter om hur ofta en nämndeman bör delta i sammanträden. Därtill har en del sakkunniga anfört att sammanträdesplikten bör slås fast enligt antalet mål snarare än enligt antalet sammanträdesdagar.

Med tanke på att nämndemännen skall representera en viss kommunal fördelning och på grund av de praktiska kraven på tingsrättens arbete finner utskottet den planerade sammanträdesplikten för nämndemännen relevant i alla hänseenden.

8 §. Enligt paragrafen skall lagmannen se till att nämndemännen deltar i tingsrättens sammanträden i tur och ordning.

Även denna paragraf har väckt en del kritik. Utskottet menar att den av praktiska skäl är nödvändig. När det i praktiken handlar om att samordna två helt olika saker, nämligen att konventionen om de mänskliga rättigheterna å ena sidan förutsätter att de ärenden en nämndeman skall behandla bestäms slumpmässigt och det praktiska livet rent mänskligt sett å andra sidan kräver att nämndemannen i förväg relativt säkert bör veta när han har sammanträde, återstår nästan inga andra möjligheter än turlistor över vilka nämndemän som primärt skall delta och vilka som skall vara i beredskap.

Domstolspraktik i tingsrätten (14—17 §§)

Allmänt. Det finns en viss motsättning mellan målsättningen för domstolspraktiken, dvs. auskulteringen och dess karaktär. Domstolspraktik är ett absolut villkor och den enda utbildningsmöjligheten för domarämbetet. Dessutom är

domstolspraktiken den viktigaste formen av fortbildning för unga jurister. Å andra sidan spelar auskulteringen en mycket viktig roll för arbetskraftssituationen i underrätterna. Utbildningsaspekterna och den arbetsrelaterade målsättningen kan inte alltid samordnas problemfritt, vilket framgår av motiveringen till propositionen.

Det är viktigt att finna en gyllene medelväg mellan juristernas behov av utbildning och underrätternas effektivitetshöjande arbetsarrangemang. Motiveringen till propositionen är till denna del i balans.

Det är viktigt att följa upp om målsättningen nås och balans råder även i praktiken eller om systemet avsevärt kunde förbättras, bl.a. på grund av att kraven på praktiken lindras med anledning av konventionen om de mänskliga rättigheterna.

14 §. Paragrafen innehåller ett grundläggande stadgande om att domstolspraktik kan fullgöras i tingsrätten. Utskottet föreslår att ordalydelsen och den språkliga utformningen ändras.

17 §. Paragrafen stadgar om hur och när en notarie kan förordnas att självständigt avgöra lagskipningsärenden.

Paragrafens 2 mom. 4 punkt bör justeras lagtekniskt. Utskottet föreslår att slutet överförs till ett nytt 3 mom.

Tingsrättens kansli och sammanträdesplats (18—20 §§)

18 §. Enligt 1 mom. bestämmer justitieministeriet platsen för tingsrättens kansli och sammanträden. Tingsrätten kan ha flera kanslier och sammanträdesplatser.

Det finns planer på att inrätta en del sidokanslier och utskottet har ifrågasatt ändamålsenligheten med framför allt dessa, eftersom de uppskattas ta i anspråk oproportionellt stora personella och tekniska resurser i förhållande till nyttan. Justitieministeriet bör därför noga överväga för- och nackdelarna med decentralisering, innan den bestämmer om sidokanslier.

Alla befintliga tings-salar har ännu inte modern teknisk utrustning. Om sådana salar fortfarande kommer att användas för tingsrättssammanträden måste de utrustas med ljudinspelningsapparater, eftersom sammanträdena måste bandas i och med underrättsreformen.

Underrätterna har haft problem med att upprätthålla tingsfrid på en del sammanträdesställen som inte ligger i anknytning till domstolskansliet. Detta kan inte anses vara riktigt. När tingsrätterna ges sammanträdessalar och personal måste det tillses att tingsfriden garanteras i lokalerna för allmänheten.

19 §. I 1 mom. uppräknas de på domare och notarier för närvarande ankommande uppgifter som lagmannen kan anförtro någon inom kanslipersonalen som har svurit domareden eller avlagt motsvarande försäkran.

De flesta av de uppräknade arbetsuppgifterna har allmänt ansetts vara rutinartade registreringsåtgärder som kan delegeras utan problem med avseende på jurisdiktionen.

En klar uppgift som enligt vad som anförts i utskottet lämpligen kan delegeras är ansökan om äktenskapsskillnad enligt 25 § 1 mom. äktenskapslagen, eftersom det inte krävs någon form av prövning. Utskottet föreslår att ansökan om äktenskapsskillnad i dessa fall tas in som en ny punkt i 1 mom. Samtidigt föreslår utskottet att momentet justeras så att den som hör till kanslipersonalen måste svära domareden eller avlägga motsvarande försäkran. Justitieministeriet skall sedan fastställa eds- och försäkransformuläret.

Avgörande av lagfarts- och in-teckningsärenden och prövning av om ett yrkande inte är uppenbart oggrundat i anknytning till treskodommar kan inbegripa så svåra frågor att det behövs juridisk utbildning för att kunna avgöra dem. För att garantera att avgörandet fattas i vederbörlig ordning föreslår utskottet att det i 2 mom. stadgas att målet skall överföras till en notarie eller en lagfaren medlem av tingsrätten för avgörande, om det är omfattande eller svårt att avgöra. För att kanslipersonalens rätt att avgöra ärenden skall begränsas så noga som möjligt och bara gälla ärenden som är entydiga, föreslår utskottet med hänvisning till grundlagsutskottets ställningstagande att kanslipersonalen bara skall kunna fatta positiva beslut i lagfarts- och in-teckningsärenden. Utskottet föreslår vidare att ordalydelsen i 2 mom. preciseras så att ärenden som är omfattande eller lämnar rum för tolkning eller som annars är svåra skall överföras för att avgöras av en notarie eller en lagfaren medlem av tingsrätten såsom nämns i momentet.

I 3 mom. föreslås en fullmakt att stadga genom förordning om ärenden utöver i 1 mom. nämnda uppgifter som en medlem av tingsrättens kanslipersonal kan avgöra självständigt i kansliet.

Enligt motiveringen till lagförslaget avses med detta självständig beslutanderätt för byråpersonalen i ärenden som inte gäller lagskipning. Utskottet omfattar utlåtandet från grundlagsutskottet och anser att denna inskränkning av delegeringsrätten bör framgå av lagens ordalydelse. Utskottet föreslår därför att 3 mom. kompletteras på denna punkt.

Utskottet har uppmärksammat att de tidigare så högtidliga *dokumenterna från rätten till behöriga parter* till följd av kontors- och datatekniken numera består av intetsägande datorutskriften. Mottagarna har ofta svårigheter med att gestalta innehållet i dokumenten och förstår inte att de spelar en viktig roll för deras rättigheter. Utskottet menar att den av datatekniken dikterade yttre utformningen av rättens handlingar måste förbättras för att de till utseendet skall motsvara sin betydelse och vara förstälige för mottagarna.

20 §. Paragrafen stadgar om forum vid åtal för tjänstefel. Enligt paragrafen åtalas domare, notarier och nämndemän för tjänstefel i hovrätten, medan kanslipersonal åtalas i behörig tingsrätt.

Paragrafen är inte konsekvent utformad och medför en del problem när det gäller kanslipersonalen. I vissa fall kan det vara någon av dem som har handlett det arbete som lett till tjänstefel som måste avgöra ärendet. Dessutom kan den leda till att ett fel som begåtts i ett likadant ärende behandlas i olika domstol beroende på om ärendet avgörs av en notarie eller av kanslipersonalen.

Utskottet föreslår att paragrafen ändras så att också de som hör till kanslipersonalen åtalas för tjänstefel i hovrätten. Ett stadgande om detta fogas till 2 mom., och 4 mom. stryks.

På grundval av det ovanstående föreslår lagutskottet vördsamt

att lagförslaget skall godkännas sålydande:

Tingsrättslag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

Tingsrättens lagfarna medlemmar

1—4 §§

(Såsom i regeringens proposition)

5 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Hovrätten kan vid behov på framställning av tingsrätten förordna en lagfaren medlem av en annan tingsrätt i samma hovrättsdistrikt eller *en hovrättsledamot* eller en hovrättsfiskal som är behörig att verka som adjungerad medlem, till ordförande eller medlem i den sammansättning som avses i 1 mom.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

Nämndemännen vid tingsrätten

6 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Den som *inte har fyllt 25 år eller som fyllt 63 år* får inte väljas till nämndeman. Den person som innehar en tjänst vid en allmän domstol eller en straffanstalt eller som i sin tjänst utför utsökningsuppgifter, förundersökning av brott, tull- eller polisbevakning, får inte vara nämndeman, och inte heller en allmän åklagare, advokat eller någon som yrkesmässigt bedriver advokatverksamhet.

Om en nämndeman förlorar sin behörighet eller annars blir olämplig att sköta ett nämndemannauppdrag, skall tingsrätten *i sammansättning enligt 2 kap. 1 § rättegångsbalken* befria honom från hans uppdrag eller bestämma att han inte på en viss tid får sköta nämndemannauppdraget. *Innan nämndemannen befrias från sitt uppdrag bör honom beredas tillfälle att bli hörd.*

7 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

De nämndemän som väljs i kommunen (utesl.) skall *(utesl.)* så rättvist som möjligt representera kommuninvånarnas ålders-, närings- och könsfördelning samt *de språkliga förhållandena i kommunen.*

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

8—13 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Domstolspraktik i tingsrätten

14 §

En juris kandidat(utesl.) kan ges möjlighet att utföra domstolspraktik i tingsrätten genom att arbeta som notarie under en viss tid.

15 och 16 §§

(Såsom i regeringens proposition)

17 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Dessutom kan lagmannen förordna den som tjänstgjort som notarie i fyra månader att av särskilda skäl i enskilda fall fungera som:

(1—3 punkten såsom i regeringens proposition)

4) ordförande i sammansättning enligt 2 kap. 1 § rättegångsbalken, dock inte i brottmål i vilka den åtalade är häktad eller vilka, under de omständigheter som framgår i målet, kan leda till något annat eller strängare straff än böter eller fängelse i två år. *(Utesl.)*

En notarie får inte förordnas att ensam eller såsom ordförande för tingsrätten behandla ett mål som på grund av sin art eller omfattning bör anses vara svårt att avgöra. (Nytt 3 mom.)

Tingsrättens kansli och sammanträdesplats

18 §

(Såsom i regeringens proposition)

19 §

Lagmannen kan skriftligen förordna någon som hör till kanslipersonalen och som har svurit *en ed motsvarande* domareden eller avlagt motsvarande försäkran samt har den utbildning som uppgiften kräver och tillräcklig skicklighet för uppgiften:

(1—4 punkten såsom i regeringens proposition)

5) *att avgöra en ansökan om äktenskapsskillnad med stöd av 25 § 1 mom. äktenskapslagen, om båda makarna har hemort i Finland, (ny punkt)*

(6—8 punkten såsom 5—7 punkten i regeringens proposition)

Är ett ärende som avses i 1 mom. omfattande, *oklart* eller *annars* svårt att avgöra, skall det

överförs till en notarie eller en lagfaren medlem av tingsrätten för avgörande.

Om *andra* ärenden utöver i 1 mom. nämnda uppgifter *som hör till området för lagskipningen och* som en medlem av tingsrättens kanslipersonal kan avgöra självständigt i kansliet stadgas genom förordning.

20 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

En notarie *och en medlem av kanslipersonalen* åtalas för tjänstefel i hovrätten.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

(4 mom. *utesl.*)

Helsingfors den 14 maj 1993

Närmare stadganden

21 §

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdande

22 §

(Såsom i regeringens proposition)

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lax, samt medlemmarna Björkenheim, Hassi, Håkämies, Kallis, Komi, Lehtinen, Luh-

tanen, Mäkelä (delvis), Mölsä, Polvi, Savela (delvis), Suhola, Tykkyläinen, Viljanen och Vuoristo.

Reservationer

I

Utgångspunkten i regeringens proposition med förslag till tingsrättslag är att nämndemännen i en tingsrätt får arvode, ersättning för inkomstbortfall, dagtraktamente och ersättning för resekostnader av kommunens medel. Arvodesbeloppet fastställs av justitieministeriet. Lagutskottets majoritet omfattade till denna del regeringens proposition.

I sitt betänkande poängterar lagutskottet att upprätthållandet av rätt är en statlig uppgift som den inte kan försummas eller överföras till den privata sektorn. Till sin karaktär är rättskipningen enbart en statlig och inte en kommunal uppgift. Därför måste staten också svara för alla de kostnader som tingsrätterna åsamkar.

Genom statliga åtgärder har kommunerna fortgående påförts nya uppgifter och nya bördor. Dessutom har statsmakten ensidigt skurit ned kommunernas statsandelar. Följden har varit att kommunerna hamnat i en djup finansie-

ringskris, som ytterligare fördjupas också av varje mindre kostnadsöverföring från staten till kommunerna.

Kostnaderna för tingsrätternas nämndemän innebär en ny belastning för de s.k. gamla städerna och ökande kostnader för rättsvärderna för övriga kommuner.

På basis av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslaget i övrigt skall godkännas i enlighet med utskottets betänkande utom att 12 § i lagförslaget godkänns sålydande:

12 §

Till nämndemännen betalas av *statens* medel arvode samt dagtraktamente och *ersättning för inkomstbortfall*. Justitieministeriet fastställer (*utesl.*) arvodets *och ersättningarnas* belopp.

Helsingfors den 14 maj 1993

Iivo Polvi
Leena Luhtanen

Marja-Liisa Tykkyläinen
Raimo Vuoristo

II

I den nya lagen om tingsrätter uppräknas de för närvarande på domarna eller notarierna ankommande uppgifter som en lagman kan anförtro någon som hör till kanslipersonalen och som har svurit domareden eller avlagt motsvarande försäkran.

Som ett dylikt entydigt ärende som kan delegeras har man i utskottet dessutom aktualiserat ansökningar om äktenskapsskillnad som görs med stöd av 25 § 1 mom. äktenskapslagen och som inte är förknippade med någon som helst prövningsrätt.

Att underskriva ett beslut om äktenskapsskillnad är emellertid inte hurudant rutinärende som helst. Äktenskapsskillnad är en så stor händelse i två människors liv att en mekanisk kvittering inte är bevis nog för detta. Det är fråga om en institutions värde. En delegering av uppgifter får inte leda till att ärendena får en vardaglig prägel.

En allmän förflackning och mekanisering av livet leder i värsta fall till en utveckling där det rent av anses vara onödigt att domstolsväsendet belastas med dylika rutinärenden och att man kanske redan efter följande reform av ändamålsenlighets-skäl kan kvittera en äktenskapsskillnad enligt turnummer vid en butiksdisk i samband med att man uträttar övriga ärenden eller i närmaste kiosk i samband med en kvällspromenad.

Då utskottet å andra sidan ägnat uppmärksamhet åt att de tidigare rätt högtidliga dokument som rätten ger åt parterna i och med den moderna kontors- och data-tekniken har blivit intetsägande datorutskrifter och anser det vara viktigt att rättens handlingar till utseendet motsvarar sin betydelse anser vi att underskrivandet av beslutet på samma grunder måste ges rättmätigt värde.

På basis av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslaget i övrigt skall godkännas i enlighet med betänkandet utom att dess 19 § godkänns sålydande:

19 §

Lagmannen kan skriftligt förordna någon som hör till kanslipersonalen och som har svurit en ed som motsvarar domareden eller avlagt motsvarande försäkran samt har den utbildning som uppgiften kräver och tillräcklig skicklighet för uppgiften:

(1—4 punkten såsom i utskottets betänkande)

(5 punkten *utesl.*)

(5—7 punkten såsom 6—8 punkten i utskottets betänkande)

(2 och 3 mom. såsom i utskottets betänkande)

Helsingfors den 14 maj 1993

Aino Suhola
Pekka Viljanen

Henrik Lax
Oiva Savela

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 23 mars 1993
Utlåtande nr 4

Till Lagutskottet

När riksdagen den 29 oktober 1992 remitterade regeringens proposition nr 252/1992 rd med förslag till tingsrättslag till lagutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till lagutskottet.

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Juhani Hirvonen vid justitieministeriet, tf. borgmästaren Liisa Lehtiö vid Helsingfors rådstuvurätt, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki och professorn Ilkka Saraviita.

Grundlagsutskottet har behandlat saken ur statsförfattningsrättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en tingsrättslag som ett led i underrättsreformen. Lagen avses träda i kraft samtidigt med underrättsreformen, dvs. den 1 december 1993.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen är det en statsförfattningsrättsligt sett viktig omständighet att lagmannen under vissa förutsättningar skall kunna förordna en tingsrätts-tjänsteman som hör till kanslipersonalen att utföra vissa lagskipningsuppgifter. Förslaget är enligt motiveringen till denna del viktigt med tanke på 2 § regeringsformen. Regeringen har kommit fram till det resultatet att lagförslaget bör kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning, eftersom de grupper av ärenden som enligt förslaget kan avgöras av byråpersonalen inte entydigt kan anses falla inom ramen för utövande av domsrätt, utan att de huvudsakligen är registreringsåtgärder som avgörs genom ett summariskt förfarande. Enligt propositionen anses det dock behövt att begära utlåtande av grundlagsutskottet i saken.

Utskottets ställningstaganden

I 2 § 4 mom. regeringsformen stadgas att domaremakten handhas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Bland de lagrum i grundlag som gäller domaremakten kan dessutom nämnas 91 § regeringsformen om särskilt skyddad rätt för domare att kvarstå i tjänsten och 13 § om medborgarnas rätt att dömas av den domstol under vilken de enligt lag hör. I sitt utlåtande nr 1/1982 rd ansåg grundlagsutskottet att dessa stadganden avser att trygga medborgarnas rätt att få sin sak behandlad i ett oberoende, som domstol organiserat och enligt allmänt tillämpade stadganden behörigt organ.

I 19 § i lagförslaget i den föreliggande propositionen ingår en statsförfattningsrättsligt sett viktig punkt. Enligt den kan lagmannen förordna någon som hör till kanslipersonalen att avgöra vissa ärenden. Förslaget bör betraktas med hänsyn till det som stadgas i regeringsformen om utövande av domsrätten.

Förslaget utgår från att om någon som hör till kanslipersonalen har förordnats att avgöra ärenden har han också rätt att utöva domsrätt. Med beaktande av att behörighet härigenom kunde delegeras till någon som inte har en domares oavhängighet avviker förslaget från principen att medborgarna skall få sin sak behandlad i oberoende organ som inrättats som domstolar.

I detta sammanhang kan det påpekas, såsom grundlagsutskottet gjorde i ovan nämnda utlåtande, att det som stadgas i 2 § regeringsformen om maktfördelning inte följts absolut strikt i lagstiftningspraxis. Utskottet gjorde då den bedömningen att undantagen inom den civil- och straffrättsliga lagskipningen hade varit rätt be-

gränsade och mindre viktiga för utövande av domsrätten.

I regeringens proposition karakteriseras de ärenden som nämns i 19 § 1 mom. i första hand som registreringsåtgärder som skall avgöras i ett summariskt förfarande. I denna bemärkelse kan förslaget ses som ett obetydligt undantag från ett oberoende utövande av domsrätten och kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet anser det dock nödvändigt att begränsa kanslipersonalens rätt att avgöra ärenden noggrannare än vad regeringen föreslår, dvs. till ärenden som kan avgöras entydigt. Det kunde till exempel övervägas att kanslipersonalen får rätt att avgöra lagfarts- och in-teckningsärenden enbart vid positiva beslut och att ärenden som lämnar rum för tolkning på den grunden skall överföras till en notarie eller en lagfaren medlem av tingsrätten för avgörande enligt 2 mom. Den senare preciseringen är enligt utskottets uppfattning tillämplig speciellt när det gäller att avgöra om ett käromål inte är uppenbart ogrundat, vilket är en förutsättning för att meddela tredskodom.

Det som ovan sägs om kanslipersonalens beslutanderätt ur statsförfattningsrättslig synvinkel gäller i och för sig i princip också notaries som auskulterar vid domstolar, eftersom en notarie inte kan anses vara en oberoende domare på det sätt som avses i regeringsformen (GrUU 1/1982 rd). Vad gäller domstolspraktik är det

statsförfattningsrättsligt sett av betydelse att systemet åtminstone konkludent torde ha ansetts problemfritt ur grundlagssynvinkel. Följaktligen anser utskottet att 17 § inte inverkar på behandlingsordningen för lagförslaget.

Enligt 6 § skall tingsrätten befria en nämndeman från hans uppdrag om han förlorar sin behörighet eller annars blir olämplig att sköta ett nämndemannauppdrag. Andra villkor skall alltså gälla för nämndemän än för domare. Utskottet menar att det inte finns några statsförfattningsrättsliga grunder som talar för att en nämndemans handlande vid rättskipning kan motivera att han olämpligförklaras på det sätt som avses i lagen. Statsförfattningsrättsligt sett gäller samma sak en notaries rätt att kvarstå i tjänsten.

Enligt motiveringen till 19 § 3 mom. betyder befogenheterna att utfärda förordningar att det är möjligt att förordna om "byråpersonalens självständiga beslutanderätt i ärenden som inte gäller lagskipning". Utskottet menar att denna avgränsning av delegeringsbefogenheterna bör komma fram i paragrafen.

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog medlem Laine som tillfällig ordförande, medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Kekkonen, J. Leppänen,

Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten von Bell.

