

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om högsta domstolen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en ny lag om högsta domstolen. I lagen skall tas in centrala bestämmelser om högsta domstolens uppgifter, avgörandet av ärenden, högsta domstolens president och ledamöter samt föredragande och annan personal. Det föreslås dock i en separat proposition att bestämmelserna om högsta domstolens sammansättning vid behandling av rättskipningsfrågor och sammansättningen vid avgörande i ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande tas in i rättegångsbalken. Bestämmelserna om avgörande av ärenden i plenum eller på för-

stärkt avdelning föreslås bli flyttade från högsta domstolens arbetsordning till lagen.

Bestämmelserna om föredragande vid högsta domstolen föreslås bli ändrade så att referendarierådet i vissa fall kan utnämnas till ett tjänsteförhållande för viss tid. En del av bestämmelserna i förordningen om högsta domstolen skall enligt förslaget tas in i lagen och en del i arbetsordningen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

Lagen om högsta domstolen (74/1918) är från år 1918. Den har ändrats flera gånger, och som en följd av ändringarna har lagen inte längre en tydlig struktur. Dessutom är vissa bestämmelser i lagen föråldrade. På grund av detta föreslås en ny lag om högsta domstolen.

I den gällande lagen om högsta domstolen finns bestämmelser om högsta domstolens domförhet. Bestämmelserna om behandling av rättskipningsärenden i plenum och på förstärkt avdelning finns emellertid i arbetsordningen. För enhetlighetens skull föreslås det att bestämmelserna om högsta domstolens domföra sammansättning överförs till rättegångsbalken som redan från förut innehåller bestämmelserna om hovrättens och tingsrättens domföra sammansättning. Förslagen angående detta finns i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av vissa bestämmelser om fullföljd av talan till högsta domstolen. Det är motiverat att bestämmelserna om behandlingen av ett rättskipningsärende i plenum och på förstärkt avdelning

överförs från förordningen till lagnivå. En förstärkt avdelning skall fortfarande bestå av 11 ledamöter så att ledamöterna som behandlat ärendet på avdelningen inte bildar majoritet i den förstärkta avdelningen.

Domartjänsterna skall i princip vara stadigvarande. I vissa fall är man dock tvungen att avvika från denna princip. Det föreslås att referendarieråden vid högsta domstolen kan utnämnas till tjänsteförhållande för viss tid också i sådana fall att detta är nödvändigt för att främja tjänsterotation inom rättsväsendet eller för att ge föredragandena mångsidigare sakkunskap.

Högsta domstolens arbetsordning avses komplettera lagen om högsta domstolen. Det föreslås att förordningen om högsta domstolen (786/1994) upphävs och att en del av bestämmelserna i den tas in i den föreslagna lagen. Det föreslås att i lagen tas in bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i 1 § om högsta domstolens presidents uppgifter, i 2 § om avgörande av ärenden på föredragning, i 4 § om föredragande och annan personal, i 6 a § om sändande organ i ärenden som gäller delgivning samt i 7 § om fastställande av arbetsordningen i förordningen.

Också bestämmelserna om beviljande av tjänsteledighet för presidenten och en ledamot, vilka ingår i förordningens 5 § 1 och 2 mom. föreslås ingå i lagen. I övrigt sammanförs bestämmelserna om tjänsteledighet och vikarier, som nu finns i 5 § 3 och 5 mom. i förordningen, i arbetsordningen.

2. Propositionens verkningar

Syftet med ändringen är att överföra alla centrala bestämmelser som gäller högsta domstolen till lagnivå. Högsta domstolens uppgifter och verksamhet ändras inte. Propositionen har inga statsfinansiella verkningar.

3. Beredningen av propositionen

Högsta domstolen har den 8 oktober 2003 hos justitieministeriet gjort en sådan framställning om vidtagande av en lagstiftningsåtgärd som avses i 99 § 2 mom. i grundlagen i syfte att stifta en ny lag om högsta domstolen. Lagförslaget har utifrån detta beretts vid justitieministeriet.

Utlåtanden om högsta domstolens framställning har getts av riksåklagarämbetet, juridiska fakulteten vid Åbo universitet och

Finlands Advokatförbund. I utlåtandena har remissinstanserna förhållit sig positiva till stiftandet av en ny lag. Dessutom har vid justitieministeriet ordnats ett remissmöte i vilket deltog företrädare för Högsta domstolarnas tjänstemän r.f. och Tuomariunioni r.y. Högsta domstolarnas tjänstemän motsätter sig den föreslagna bestämmelsen i 13 § 2 mom. om att referendarieråden kan utnämnas till tjänsteförhållande för viss tid. Av samma åsikt är även Tuomariunioni och Finlands juristförbunds utskott för offentliga sektorn. I detaljmotiveringen redogörs för varför man emellertid i propositionen har gått in för ett annorlunda förslag.

4. Samband med andra propositioner

Till riksdagen överlämnas samtidigt en proposition med förslag till lag om ändring av vissa bestämmelser om fullföljd av talan till högsta domstolen. Det är ändamålsenligt att propositionerna behandlas samtidigt, eftersom det i propositionen föreslås att bestämmelserna om högsta domstolens beslutförhet flyttas till rättegångsbalken.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1 kap. Högsta domstolens uppgifter

1 §. Det föreslås att i paragrafen tas in en bestämmelse som med vissa språkliga ändringar motsvarar 1 § i den gällande lagen. Innehållet i den föreslagna bestämmelsen motsvarar bestämmelsen om de högsta domstolarnas uppgifter i 99 § i grundlagen.

I paragrafen konstateras enligt 99 § i grundlagen att högsta domstolen har till uppgift att inom sitt behörighetsområde övervaka rättsskipningen. Enligt förarbetet för grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 157) har de högsta instansernas övervakningsuppgifter ansetts avse närmast lägre domstolar i dessas egenskap av myndigheter. Övervakningen omfattar i praktiken rättsskipningens enhetlighet, behandlingstiderna och övervakning av att domstolarna har tillräckliga resurser samt att det ordnas rådgivningsdagar och att personalen får behövlig utbildning. Högsta domstolens kontroll sträcker sig utöver de lägre domstolarna även till utskökningsmyndigheterna. Ändring i en utnämningens beslut söks i första instans hos tingsrätten, i andra instans hos hovrätten och slutligen hos högsta domstolen.

2 och 3 §. I 3–5 § i den gällande lagen föreskrivs om rättsskipnings- och andra ärenden som hör till högsta domstolens behörighet. Bestämmelserna föreslås bli ändrade så att i 2 § uppräknas högsta domstolens rättsskipningsuppgifter. I 3–5 § skall enligt förslaget ingå bestämmelser om högsta domstolens uppgifter i andra ärenden. De nya bestämmelserna skall i sak inte avvika från de gällande bestämmelserna.

Motsvarande bestämmelse som i den föreslagna 2 § 6 punkten finns inte den gällande lagen. Bestämmelsen motsvarar rättspraxis. Enligt den skall ett rättsskipningsärende som hör till högsta domstolens behörighet och om vilket det bestäms i någon annan lag behandlas i den ordning som anges för behandling av rättsskipningsärenden i högsta domstolen. Dyliga ärenden är enligt nuvarande rättspraxis t.ex. i allmänhet ärenden som gäller handlingars offentlighet. Det är inte ändamålsenligt att uttömmande räkna upp de ärenden

som skall behandlas som rättsskipningsärenden, eftersom detta kan förhindra behandling av eventuella nya rättsskipningsärenden.

Den föreslagna 3 § motsvarar till innehållet gällande rätt. Det föreslås att i punkterna 1–4 tas in bestämmelser om de uppgifter som enligt grundlagen och i vissa andra lagar hör till högsta domstolen. Justitieförvaltningsärenden som avses i 6 punkten är ärenden som gäller andra domstolarnas förvaltning. Bestämmelser om högsta domstolens egen förvaltning skall enligt förslaget finnas annanstans i den föreslagna lagen, och detaljerade bestämmelser om detta föreslås ingå i arbetsordningen.

4 §. Paragrafen föreslås innehålla motsvarande bestämmelser som i 5 § i den gällande lagen så att 1 mom. gäller givande av utlåtanden och 2 mom. lagstiftningsinitiativ.

I 5 § i den gällande lagen nämns enbart lagar som hör till området för grundlagen eller civil- eller strafflagstiftningen. I praktiken har utlåtanden på begäran givits även angående andra frågor, såsom rättegångsförfarandena eller ärenden som gäller andra domstolar. Därför föreslås det att bestämmelsen i 1 mom. ges en mer allmän utformning.

Paragrafens 2 mom. skall enligt förslaget motsvara den sista meningen i 99 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilken de högsta domstolarna kan göra framställningar hos statsrådet om vidtagande av lagstiftningsåtgärder.

5 §. Det föreslås att i paragrafen tas in bestämmelsen i 6 a § i förordningen om högsta domstolen som gäller verkställighet i Finland av rådets förordning (EG) nr 1348/2000 om delgivning i medlemsstaterna av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur.

2 kap. Avgörande av ärenden

6 §. Paragrafen motsvarar som sådan bestämmelsen om handläggning av ärenden på avdelningar i 7 § 1 mom. i den gällande lagen. I fråga om beslut för sammansättning skall det i bestämmelsen hänvisas till rättegångsbalken. Om beslut för sammansättning vid militära rättegångsärenden föreskrivs dessutom i militära rättegångslagen (326/1983) och i fråga om dessa hänvisas det

i 2 kap. i rättegångsbalken till denna.

7 §. I 16 § i högsta domstolens arbetsordning (787/1994) föreskrivs om handläggning av ärenden i plenum samt på förstärkt avdelning och om dess sammansättning.

Den föreslagna paragrafens 1 mom. skall till innehållet motsvara det som i 16 § i arbetsordningen bestäms om förutsättningar för behandling av ärenden i plenum och på förstärkt avdelning. I momentet bestäms dessutom att en förstärkt avdelning fortfarande är domför med 11 ledamöter. Till en förstärkt avdelning skall, till skillnad från det nuvarande systemet, kunna förordnas en tillfällig ledamot. I övrigt skall bestämmelserna om bildandet av en förstärkt avdelning på samma sätt som för närvarande finnas arbetsordningen.

Det föreslås att i paragrafens 2 mom. tas in en bestämmelse om presidentens rätt att bestämma att ett ärende skall behandlas i plenum eller på förstärkt avdelning. Bestämmelsen motsvarar 16 § i den gällande arbetsordningen.

8 §. I paragrafen skall enligt förslaget föreskrivas om högsta domstolens rätt att avgöra andra än rättskipningsärenden.

I 7 § 2 mom. i den gällande lagen föreskrivs att ärenden som gäller justitieförvaltningen och frågor angående lagstiftningsinitiativ behandlas i plenum. Justitieförvaltningsärendena kan vara mycket olika. Å ena sidan är det inte ändamålsenligt att behandla ringa ärenden i plenum, å andra sidan är det omöjligt att uttömmande räkna upp justitieförvaltningsärendena. Därför föreslås det att bestämmelser om behandling av justitieförvaltningsärenden kan finnas även i arbetsordningen.

I andra ärenden som avses i denna paragraf är högsta domstolen beslutför med fem ledamöter. Högsta domstolen kan dock besluta att ett ärende eller del därav skall behandlas i plenum eller annan utökad sammansättning.

9 §. Det föreslås att bestämmelserna om avgörande av ärendena på föredragning i 2 § i förordningen om högsta domstolen tas in i 9 § i den föreslagna lagen.

3 kap. **Presidenten och de övriga ledamöterna**

10 §. Det föreslås att i paragrafens 1 mom. tas in bestämmelsen i den gällande lagens 2 § 1 mom. om högsta domstolens president och

justitieråden. Dessutom föreslås att bestämmelsen i den gällande lagens 2 § 1 mom. om det minsta antalet ledamöter tas in i samma moment. I den föreslagna paragrafens 2 mom. konstateras att ledamöterna vid högsta domstolen kan utnämnas för viss tid enligt vad som föreskrivs i lagen om utnämning av domare (205/2000).

11 §. Det föreslås att i paragrafens 1 mom. tas in bestämmelsen om presidentens uppgifter, vilken ingår i 1 § i förordningen om högsta domstolen. I paragrafens 2 mom. föreslås ingå en bestämmelse om hur presidentens uppgifter sköts när presidenten har förhinder.

12 §. I paragrafen föreslås ingå en bestämmelse om plenums sammansättning som till innehållet motsvarar första meningen i 2 § 1 mom. i högsta domstolens arbetsordning.

4 kap. **Föredragande och annan personal**

13 §. Det föreslås att i paragrafen tas in bestämmelser om föredragande och andra tjänstemän vid högsta domstolen.

Paragrafens 1 och 3 mom. föreslås innehålla bestämmelser som motsvarar de bestämmelser om föredragande samt andra tjänstemän och tjänster vid högsta domstolen som ingår i 4 § 1 och 2 mom. i förordningen om högsta domstolen.

Paragrafens 2 mom. föreslås innehålla motsvarande bestämmelser om utnämning av föredragande som de som finns i 8 § i den gällande lagen. I fråga om föredragandenas behörighetsvillkor, utnämningsskäl och utnämning för viss tid skall det fortfarande hänvisas till lagen om utnämning av domare. Dessutom föreslås det att som momentets sista mening tas in en ny bestämmelse om att referendarieråden kan utnämnas till tjänsteförhållande för viss tid. Utgångspunkten skall dock fortfarande vara att referendarierådstjänsterna är stadigvarande.

Enligt förslaget kan referendarierådet utnämnas för viss tid för det första i sådana andra fall som nämns i 15 § i lagen om utnämning av domare, men också av sådana andra särskilda skäl som avses i samma lagrum. I praktiken kan dessa särskilda skäl vara att man vill främja tjänsterotation inom rättsväsendet eller ge föredragandena mångsidigare sakkunskap. Även om detta redan enligt nuvarande bestämmelser kunde vara möjligt, kan det att dessa skäl nämns särskilt motive-

ras med att behovet av tjänsterotation och mångsidig sakkunskap ökar ständigt även inom domstolsväsendet.

Genom den föreslagna bestämmelsen är det möjligt att t.ex. en hovrättsledamot utnämns till referendarieråd för viss tid. Bestämmelsen ger dessutom högsta domstolen bättre möjligheter att till föredragande få en person som är sakkunnig inom ett visst specialområde. Referendarierådet kunde utnämns till tjänsteförhållande för t.ex. 1-2 år. På detta sätt kan man sannolikt locka fler sakkunniga och forskare till dessa uppgifter. Samtidigt blir rekryteringsunderlaget bredare. Också åklagare och advokater kunde utnämns till referendarieråd för viss tid.

Som ovan konstateras kan dessa tjänsteförhållanden för viss tid inte vara särskilt långa. Dessutom skulle antalet dylika tjänsteförhållanden i praktiken bli så litet att utgångspunkten fortfarande kan vara att referendarierådstjänsterna är stadigvarande.

14 §. Om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten föreskrivs i 103 § i grundlagen. Paragrafen gäller även presidenten och de övriga ledamöterna vid högsta domstolen, och det är således inte nödvändigt att separat föreskriva om detta.

I föreslagna paragrafen föreskrivs om föredragandenas rätt att kvarstå i tjänsten. För denna del hänvisas det till 103 § i grundlagen. Bestämmelsen motsvarar i en moderniserad form bestämmelsen i 10 § i den gällande lagen.

5 kap. Temporära arrangemang som gäller anställningsförhållande

15 §. Det föreslås att i paragrafen tas in bestämmelserna om beviljande av tjänsteledighet för presidenten och de övriga ledamöterna, vilka ingår i 5 § 1 och 2 mom. i förordningen om högsta domstolen. Presidenten kan dock vara tjänstledig högst en månad i

stället för tre månader, som för närvarande. Beslut om beviljande av tjänsteledighet för presidenten för längre tid än detta fattas i plenum.

Också beslut om beviljande av tjänsteledighet för justitieråden fattas i plenum, om inte det i arbetsordningen föreskrivs annat om beslutsförfarandet, till exempel i sådana fall att tjänsteledigheten beror på kortvarig frånvaro på grund av sjukdom.

16 §. Det föreslås att i paragrafen tas in en hänvisning till arbetsordningen. Om tjänsteledighet för kanslichefen, andra föredragande och andra tjänstemän föreskrivs i arbetsordningen. För närvarande finns bestämmelserna i 5 § 3 och 5 mom. i förordningen om högsta domstolen.

6 kap. Särskilda stadganden

17 §. Det föreslås att i paragrafen tas in en bestämmelse om forum när en föredragande vid högsta domstolen åtalas för tjänstebrott. Bestämmelsen motsvarar 12 § i den gällande lagen.

18 §. Det föreslås att i paragrafen tas in bestämmelser om högsta domstolens arbetsordning som motsvarar bestämmelserna i 14 § i den gällande lagen och i 7 § i förordningen.

19 §. I paragrafen ingår en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse. När lagen om högsta domstolen upphävs upphör den med stöd av lagen utfärdade förordningen att gälla.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om högsta domstolen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Högsta domstolens uppgifter

1 §

Den högsta domsrätten i tviste- och brottmål utövas av högsta domstolen.

Högsta domstolen övervakar rättsskipningen inom sitt behörighetsområde.

2 §

Vid högsta domstolen behandlas som rättsskipningsärenden

1) besvär över hovrätternas avgöranden,
2) besvär som, enligt vad som särskilt föreskrivs, anföras över andra domstolars eller rättsskipningsorgans avgöranden,

3) ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande, enligt vad som särskilt föreskrivs om detta,

4) åtal som gäller tjänstebrott begångna av presidenten eller en ledamot vid en hovrätt eller riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren,

5) frågor som gäller huruvida ett mål eller ärende omfattas av en allmän domstols eller specialdomstols eller en administrativ myndighets behörighet, och

6) andra ärenden som enligt lag skall behandlas som rättsskipningsärenden.

3 §

Högsta domstolen skall dessutom

1) avge i 77 § i grundlagen avsedda utlåtande om lagar som tillställs republiken president för fastställelse,

2) avge i 105 § i grundlagen avsedda utlåtanden om benådning,

3) behandla ärenden som hör till den enligt självstyrelselagen för Åland (1144/1991),

4) enligt vad som särskilt föreskrivs be-

handla ärenden som gäller utlämning för brott,

5) behandla andra till rättsvården hörande ärenden som enligt någon annan lag eller förordning ankommer på den och

6) behandla justitieförvaltningsärenden enligt vad som särskilt föreskrivs.

4 §

Högsta domstolen avger på begäran utlåtanden till statsrådet i lagstiftningsfrågor.

Högsta domstolen kan göra framställningar hos statsrådet om vidtagande av lagstiftningsåtgärder.

5 §

Högsta domstolen fungerar i enlighet med artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 1348/2000 om delgivning i medlemsstaterna av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur som sändande organ så som Finland för verkställighet av nämnda förordning meddelar.

2 kap.

Avgörande av ärenden

6 §

I högsta domstolen handläggs och avgörs ärendena på avdelningar. Bestämmelserna om högsta domstolens beslutföra sammanläggning finns i rättegångsbalken.

7 §

Om det vid överläggningen om avgörandet i ett ärende eller en del därav visar sig att avdelningen kommer att avvika från den ståndpunkt som högsta domstolen tidigare har intagit, kan ärendet i behövlig omfattning hänskjutas till plenum eller förstärkt avdel-

ning, som består av 11 ledamöter. Ett ärende eller en del därav som är av vidsträckt eller principiell betydelse kan hänskjutas till att behandlas i plenum eller förstärkt avdelning.

Beslut om att ärendet eller en del därav skall hänskjutas till plenum eller förstärkt avdelning fattas av presidenten.

8 §

Lagstiftningsinitiativ som avses i 4 § 2 mom. behandlas i plenum. Också justitieförvaltningsärenden som avses i 3 § 6 punkten behandlas i plenum, om inte annat föreskrivs i arbetsordningen.

I andra ärenden som avses i 3 och 4 § är högsta domstolen beslutför med fem ledamöter. Högsta domstolen kan dock besluta att ett ärende eller del därav skall behandlas i plenum eller annan utökad sammansättning.

9 §

Vid högsta domstolens sammanträden avgörs ärendena på föredragning.

Presidenten avgör ärendena på föredragning i enlighet med vad som föreskrivs i arbetsordningen.

3 kap.

Presidenten och de övriga ledamöterna

10 §

Högsta domstolen består av en president och minst 15 justitieråd såsom övriga ledamöter. Bestämmelser om utnämning av presidenten och ledamöterna vid högsta domstolen samt om behörighetsvillkoren för dem finns i lagen om utnämning av domare (205/2000).

Vid högsta domstolen kan i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om utnämning av domare finnas ledamöter som utnämnts för viss tid.

11 §

Presidenten leder högsta domstolens verksamhet och svarar för dess resultat.

Vid förhinder för presidenten sköts hans eller hennes uppgifter av den enligt tjänsteår äldsta ledamot som är i tjänst.

12 §

I plenum deltar presidenten och de ledamöter som är i tjänst.

4 kap.

Föredragande och annan personal

13 §

Föredragande vid högsta domstolen är kanslichefen, referendarieråden samt äldre justitiesekreterarna och justitiesekreterarna.

Föredragandena utnämns av högsta domstolen. För föredragandena gäller i fråga om behörighetsvillkor, utnämningsgrunder och utnämning för viss tid det som föreskrivs i lagen om utnämning av domare. Referendarieråden kan utnämnas till tjänsteförhållande för viss tid också när det är nödvändigt för att främja tjänsterotation eller för att ge föredragandena vid högsta domstolen mångsidigare sakkunskap.

Bestämmelser om övriga tjänster och tjänstemän vid högsta domstolen finns i arbetsordningen.

14 §

Vad som i 103 § i grundlagen föreskrivs om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten gäller även föredragandena vid högsta domstolen och tjänsterna som föredragande.

5 kap.

Temporära arrangemang som gäller anställningsförhållande

15 §

Presidenten kan vara tjänstledig högst en månad om året. Beslut om beviljande av tjänstledighet för längre tid fattas i plenum.

Justitieråden beviljas tjänstledighet av högsta domstolen. Beslut om detta fattas i plenum, om inte annat föreskrivs i arbetsordningen.

16 §

I fråga om beviljande av tjänsteledighet för kanslichefen och andra föredragande samt andra tjänstemän föreskrivs i arbetsordningen.

6 kap.

Särskilda bestämmelser

17 §

Föredragandena vid högsta domstolen åtalas för tjänstebrott i Helsingfors hovrätt.

18 §

Högsta domstolen fastställer sin egen arbetsordning. I arbetsordningen ges närmare bestämmelser om behandlingen av ärenden i högsta domstolen och om arbetet i övrigt. I arbetsordningen kan högsta domstolen befria de ledamöter som nämns i 10 § 2 mom. från att behandla frågor som avses i 3 § 5 och 6 punkten samt ekonomiska och administrativa frågor som gäller högsta domstolen.

Högsta domstolens arbetsordning publiceras i Finlands författningssamling.

19 §

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 2005.

Genom denna lag upphävs lagen av den 22 juli 1918 om Högsta domstolen (74/1918) jämte ändringar.

Helsingfors den 18 februari 2005

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Johannes Koskinen*