

RP 33/2008 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 kap. 7 och 10 § i strafflagen och av statstjänstemannalagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att domarens ansvar för sitt uppförande utvidgas såväl i tjänsteutövningen som utanför den.

En domstol ska enligt förslaget på yrkande av åklagaren kunna avsätta en domare för ett uppsåtligt brott som bestraffas med minst 60 dagsböter, om brottets art, dess upprepning eller någon annan omständighet i anslutning till brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig som domare.

Domstolens chefsdomare ska kunna ge en domare en varning enligt statstjänstemannalagen på grund av att han eller hon åsidosätter sin tjänsteplikt. Domaren ska ha rätt att söka rättelse i beslutet hos tjänstemannanämnden. Tjänstemannanämnden ska behandla en varning som getts en domare i en

sådan sammansättning där medlemmar som utsetts av domarföreningarnas centralorganisation ingår. Dessa ska dock inte utgöra en majoritet inom nämnden.

En domare vid en allmän domstol som förlorat sin arbetsförmåga entledigas enligt förslaget fortsättningsvis av den domstol där han eller hon ska åtalas för brott i tjänsten. Hovrättens beslut om entledigande ska kunna överklagas genom besvär hos högsta domstolen. En domare vid en förvaltningsdomstol, marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen entledigas dock av högsta förvaltningsdomstolen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft under hösten 2008.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Lagstiftning och praxis.....	3
En domares ansvar för sitt beteende.....	3
Övervakning av en domares uppförande.....	4
Övervakning av en domares arbetsförmåga	5
1.2 Lagstiftningen och praxis i de nordiska länderna	5
Sverige.....	5
Norge.....	6
Danmark.....	7
Island.....	7
1.3 Bedömning av nuläget	8
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	8
3 KONSEKVENSER.....	10
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	10
DETALJMOTIVERING	12
1 LAGFÖRSLAG	12
1.1 Strafflagen.....	12
2 kap. Om straffen	12
1.2 Statstjänstemannalagen	12
12 kap. Domare.....	12
13 kap. Tjänstemannanämnden.....	13
14 kap. Ändringssökande.....	13
2 IKRAFTTRÄDANDE	14
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	14
LAGFÖRSLAGEN.....	15
1. Lag om ändring av 2 kap. 7 och 10 § i strafflagen	15
2. Lag om ändring av statstjänstemannalagen.....	16
BILAGA	19
PARALLELLTEXTER	19
1. Lag om ändring av 2 kap. 7 och 10 § i strafflagen	19
2. Lag om ändring av statstjänstemannalagen.....	20
FÖRORDNINGSUTKAST	24
Statsrådets förordning om ändring av hovrättsförordningen.....	24

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

En domares ansvar för sitt beteende

Enligt fördelningen av de statliga uppgifterna utövas den dömande makten av oberoende domstolar. Vid utövningen av den dömande makten ger domstolarna individer och sammanslutningar rättsskydd genom att i det enskilda fallet tillämpa allmän lag. Domstolens oberoende innebär framför allt att en domare i sin dömande verksamhet är oberoende av alla andra bevekelsegrunder än lagens bestämmelser. Domstolarnas och domarnas oberoende säkerställer att individernas och samfundens rättsskydd förverkligas just på det sätt som är föreskrivet i den lag som ska tillämpas i det enskilda fallet.

Domarnas oberoende har säkerställts genom att en domare enligt 103 § i grundlagen har en särskild rätt att kvarstå i tjänst. En domare får inte förklaras förlustig sin tjänst som domare på ett annat sätt än genom en dom av en domstol. Han eller hon får inte heller utan eget samtycke förflyttas till en annan tjänst, om inte förflyttningen beror på omorganisation av domstolsväsendet.

Fastän en domares ställning skyddas av en starkare rätt att kvarstå i sin tjänst än vad andra tjänstemän har, är domarna tjänstemän. Den rättsliga ställningen för statens tjänstemän och tjänsteansvaret regleras i 118 § i grundlagen och i statstjänstemannalagen (750/1994). Statstjänstemannalagens bestämmelser gäller huvudsakligen också domare. Särdragen för domarnas ställning regleras i lagens 12 kap., där det i 45 § bestäms om till vilka delar statstjänstemannalagen inte tillämpas på domare.

Enligt såväl statstjänstemannalagen som övrig lagstiftning avses med domare ordföranden för eller en ledamot vid ett rättsskipningsorgan som är organiserat som en domstol. Utöver domarna arbetar vid domstolarna också föredraganden och tingsfiskaler som har juristutbildning. Enligt specialbestämmelsen i 48 § i statstjänstemannalagen anses

som domare enligt lagen också en föredragande vid högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. En föredragande vid en hovrätt, försäkringsdomstolen och en förvaltningsdomstol eller en tingsfiskal vid en tingsrätt är däremot inte på grundval av sin tjänst i domarställning.

En tjänstemans och en domares ansvar kan vara också brotts- eller skadeståndsansvar.

Bestämmelserna om tjänstemäns straffrättsliga ansvar ingår i 40 kap. i strafflagen (39/1889), där det föreskrivs om tjänstebrott. Påföljden för ett tjänstebrott kan vara avsättning, som döms ut av den domstol som har behandlat brottsärendet, om brottet visar att tjänstemannen är uppenbart olämplig för sitt uppdrag. Syftet med avsättning är att göra det möjligt att avbryta utövningen av tjänsten då tjänstemannen på grund av ett brott inte längre är lämplig att verka i sin tjänst. Enligt 2 kap. 7 § 1 mom. i strafflagen innebär enligt straffbestämmelserna i 40 kap. i strafflagen avsättning förlust av den tjänst eller det offentliga uppdrag i vilket brottet begicks. Har en tjänsteman övergått från den tjänst i vilken brottet begicks till en annan motsvarande tjänst, innebär avsättningen förlust av den andra tjänsten.

Avsättning kan följa på också ett annat brott än ett tjänstebrott. Dessa situationer beskrivs i 2 kap. 10 § i strafflagen. I lagbestämmelsen i fråga beror avsättningen av hur grovt brottet och hur strängt straffet för brottet är. Avsättning är ovillkorlig, om en tjänsteman döms till fängelse på livstid. Avsättning är huvudregel, om en tjänsteman döms till fängelse i minst två år. Domstolen kan dock avstå från att döma till avsättning, om den anser att brottet inte visar att den dömda är olämplig som tjänsteman. Avsättning är beroende av prövning, om en tjänsteman för ett uppsåtligt brott döms till fängelse för kortare tid än två år. Tjänstemannen ska då dömas till avsättning, om brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig som tjänsteman. Enligt 2 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen innebär avsättning i de fall som nämns i 10 § förlust av den tjänst och det offentliga upp-

drag som den dömde innehar när domen faller.

Avsättning kan alltså inte dömas ut, om gärningsmannen döms till fängelse för kortare tid än två år för ett brott som begås av oaktsamhet eller döms till böter för ett uppsåtligt brott.

För tjänstebrott är varning en lindrigare påföljd än böter. Varning kan dömas ut som påföljd endast för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet (SL 40:10). En straffrättslig varning antecknas i tjänstemannens matrikel.

Bestämmelser om tjänstemans skadeståndsansvar ingår i 3 och 4 kap. i skadeståndslagen (412/1974).

Övriga tjänstemäns än domares tjänstemannarättsliga tjänsteansvar förverkligas som varning eller upplösning av tjänsteförhållande i ett administrativt förfarande enligt statstjänstemannalagen. Enligt 24 § i statstjänstemannalagen kan en tjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt ges en skriftlig varning. Som påföljd betraktad riktar sig en varning främst mot ett sådant klandervärt beteende från tjänstemannens sida som inte är tillräckligt allvarligt för att leda till en uppsägning. En varning som ges i administrativ ordning antecknas inte i matrikeln. För mindre förseelser kan förmanen också ge tjänstemannen en muntlig eller skriftlig anmärkning. Det är då fråga om en åtgärd som hör till arbetsledningen och som är oreglerad i lag.

Enligt 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen ska en tjänsteman utföra sina uppgifter på ett behörigt sätt och utan dröjsmål. Han eller hon ska iaktta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. Enligt 2 mom. i samma lagbestämmelse ska en tjänsteman uppträda så som hans eller hennes ställning och uppgifter förutsätter. Bägge bestämmelserna gäller också domare.

Man kan alltså inte ge en domare en varning enligt 24 § i statstjänstemannalagen. Man kan dock ge domare en muntlig eller skriftlig anmärkning som är lindrigare än en varning.

Övervakning av en domares uppförande

Enligt 99 § 2 mom. i grundlagen övervakar de högsta domstolarna rättsskipningen inom

sina rättsområden. Justitiekanslern i statsrådet har enligt 108 § i grundlagen och riksdagens justitieombudsman enligt 109 § i grundlagen bl.a. som uppgift att övervaka att domstolarna följer lag och fullgör sina skyldigheter. Som en följd av domstolarnas oberoende kan de högsta laglighetsövervakarna endast i exceptionella fall och då gränserna för prövningsrätten helt uppenbart har överskridits ingripa i den prövningsrätt som hör till en domstol angående hur ett en domare har avgjort ett ärende. Däremot kan laglighetsövervakarna övervaka en domares förfarande och uppförande under en rättegång.

De åtgärder som står till buds för justitiekanslern och justitieombudsmannen är likartade. Eventuella åtgärder är tjänsteåtal, anmärkning, att meddela sin uppfattning och göra en framställning. Den strängaste åtgärden är att väcka tjänsteåtal.

Enligt 110 § i grundlagen fattar justitiekanslern eller justitieombudsmannen beslut om att väcka åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en tjänsteåtgärd. Åtalet utförs av en riksåklagare vid riksåklagarämbetet. Tjänsteåtal mot domare behandlas huvudsakligen vid hovrätten.

Om en domare har förfarit lagstridigt eller åsidosatt sin tjänsteplikt, men det inte är nödvändigt att väcka åtal, kan den domare som begått ett fel ges en anmärkning. Avsikten med denna är att förebygga att felet upprepas och att styra mot ett korrekt förfarande i framtiden.

Om det konstaterade lagstridiga förfarandet eller underlåtenheten att fullgöra skyldigheterna skett under förmildrande omständigheter eller det lagstridiga förfarandet lämnar rum för tolkning, kan laglighetsövervakaren i stället för att ge en anmärkning nöja sig med att meddela sin uppfattning. Laglighetsövervakaren meddelar då sin uppfattning om ett lagenligt förfarande och fäster för framtiden den övervakades uppmärksamhet vid synpunkter som främjar de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Uppfattningen kan till sin karaktär vara antingen klandrande eller ledande. I praktiken leder mindre fel och fall som lämnar rum för tolkning till att en uppfattning meddelas.

Laglighetsövervakaren kan också göra en framställning till en myndighet i syfte att rät-

ta till ett begånet fel eller avhjälpa en olägenhet. Ofta rättas myndighetens fel till eller avhjälpas olägenheten genast då laglighetsövervakaren ingripit mot dem t.ex. med en begäran om utredning.

Vid sin övervakning av domstolarna inriktar sig de högsta laglighetsövervakarna på de förfaranderelaterade garantierna för rättssäkerheten. Man undersöker då om rätten till en rättvis rättegång som tryggas i artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990; den europeiska människorättskonventionen) och i 21 § i grundlagen i det enskilda fallet har förverkligats. Typiska exempel är en fördröjd behandling, domarens uppförande och bemötande av kunden. Man har också fäst uppmärksamhet vid en behörig motivering av avgörandena. Med sina avgöranden har justitieombudsmannen eftersträvat att utveckla s.k. god domstolssed.

Domstolarnas och enskilda domares förfaranden blir undersökta av de högsta laglighetsövervakarna antingen som en följd av klagan, på initiativ av en myndighet eller på laglighetsövervakarens egna initiativ. Privatpersoner och sammanslutningar kan klaga hos justitiekanslern eller justitieombudsmannen, om de anser att en person som lyder under laglighetsövervakarens övervakningsbehörighet, en myndighet eller en annan sammanslutning har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter.

Enligt 2 § 3 mom. i hovrättslagen (56/1994) ska hovrätten övervaka verksamheten vid de domstolar som lyder under den och vid behov vidta åtgärder för att avhjälpa missförhållanden som den observerat. I detta syfte ska hovrätten i enlighet med 23 § 2 mom. i hovrättsförordningen (211/1994) uppgöra en berättelse över sådant som framkommit vid dess övervakning av underrätterna. Dessutom ska hovrätten underrätta justitiekanslern i statsrådet om omständigheter som kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten.

Vid sin övervakning av underrätterna följer hovrätterna bl.a. med rättsskipningens nivå samt tillämpningen av rättsprinciper och hur enhetlig lagtolkningen är, fördelningen av ärenden bland de personer som är anställda

för rättsskipning, hur snabbt ärendena behandlas och hur tidsfrister iakttas, hur domstolspraktiken är arrangerad och de frågor som justitiekanslern i sina brev angående övervakning särskilt lyft fram. Till övervakningen hör också behövlig ledning.

Övervakning av en domares arbetsförmåga

Enligt 19 § i statstjänstemannalagen är en domare skyldig att på begäran av den berörda myndigheten lämna denna upplysning om sina förutsättningar att sköta tjänsten med hänsyn till hälsan, och tjänstemannen kan åläggas att genomgå kontroll eller undersökning om detta är nödvändigt för bedömningen av hans eller hennes förutsättningar att sköta tjänsten. Om en domare vägrar att låta undersöka sig kan domaren med stöd av 40 § 2 mom. 2 punkten avstängas från tjänsteutövning och likaså med stöd av 3 punkten, om han eller hon har en sjukdom som väsentligt hindrar skötseln av tjänsten.

Om en domare på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada har förlorat sin arbetsförmåga är han eller hon enligt 46 § 2 om. i statstjänstemannalagen skyldig att avgå från sin statliga anställning. Om domaren då inte avgår, ska den domstol, vid vilken domaren ska åtalas för brott i tjänsten utan ansökan entlediga honom eller henne. Den domstol som behandlar entledigandet är i regel hovrätten, där ärendet i enlighet med 9 § 1 mom. 6 punkten i hovrättsförordningen behandlas i plenum som ett rättsförvaltningsärende. Enligt 58 § i statstjänstemannalagen får beslutet inte överklagas. Enligt högsta domstolens prejudikat 2004:110 följer det dock av 21 § 1 mom. i grundlagen att hovrättens beslut ska kunna överklagas för att få ärendet prövat i rättsskipningsordning.

1.2 Lagstiftningen och praxis i de nordiska länderna

Sverige

Sveriges grundlag innehåller en bestämmelse om oberoende domare. Enligt grundlagen får ingen myndighet bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i

särskilt fall. I grundlagen föreskrivs också att domarna är oavsättliga. En ordinarie domare får skiljas från tjänsten endast om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten. Om en ordinarie domare har skilts från tjänsten genom beslut av annan myndighet än domstol, ska han eller hon kunna påkalla domstols prövning av beslutet. Detsamma gäller beslut varigenom ordinarie domare har avstängts från utövning av sin tjänst eller ålagts att undergå läkarundersökning.

Lagen om offentlig anställning gäller också domare, men bara delvis ledamöterna vid de högsta domstolarna. Lagen innehåller bestämmelser om disciplinansvar. En disciplinpåföljd kan meddelas en offentligt anställd, som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag.

Disciplinärenden behandlas i *statens ansvarsnämnd*. Nämnden behandlar också avskedande, avstängning och läkarundersökning. Nämnden är ett förvaltningsorgan som består av fem medlemmar. Nämnden har en ordförande och vice ordförande som ska ha erfarenhet som ordinarie domare. Nämnden har dessutom en medlem som representerar arbetstagarna och två medlemmar som utsetts av politiska partier. Nämndens beslut kan överklagas hos arbetsdomstolen, om arbetstagaren är fackansluten och facket önskar biträda honom eller henne i ärendet. I annat fall behandlas ärendet vid allmän underrätt. Bestämmelserna om disciplinansvar i lagen om offentligt anställda tillämpas på andra domare än ledamöterna vid de högsta domstolarna vars disciplinärenden behandlas vid högsta domstolen.

Enligt nämndens praxis ska man av en domares uppförande kunna förvänta sig hederlighet och oklanderlighet. Om en domare begått ett brott på vilket följt ett strängare straff än böter skulle det väcka uppmärksamhet om han eller hon får behålla sin tjänst. Att avhålla en domare som begått ett brott från behandlingen av brottmål har inte ansetts som en korrekt påföljd, eftersom samma krav ska ställas på en domare oberoende av hurdana

ärenden han eller hon behandlar. I nämndens praxis har det ansetts att t.ex. upprepat snatteri har visat att en person är uppenbarligen olämplig som domare. Justitieombudsmannens och justitiekanslerns laglighetsövervakning omfattar också domstolarna. De kan föra disciplinärendet till nämndens prövning. I sin övervakningspraxis har justitieombudsmannen ingripit t.ex. mot en långsam behandling av ärenden, bristfällig motivering och övriga fel vid förfarandet.

Norge

Enligt Norges grundlag är domarna oavsättliga. De kan avsättas bara genom en dom som följer på en rättegång. Avstängning från tjänsteutövning är möjlig, men en rättegång i syfte att avsätta domaren ska inledas omedelbart efter avstängningen. En domare kan avsättas om han eller hon genom sitt uppförande i eller utanför tjänsten visar sig olämplig för sin uppgift eller om domaren negligerar den aktning och det förtroende som är nödvändiga för skötseln av tjänsten. Avsättning är också möjlig om en domare i tjänsten förfarit av gravt oförstånd eller har trotsat en varning som getts honom eller henne eller trots tillrättavisning har brutit mot sin tjänsteplikt. En högre domstol kan dessutom på eget initiativ döma en domare för rättegångsbrott, om den vid sin övriga prövning av ärendet observerar att den domare som har behandlat ärendet i en lägre rättsinstans har gjort sig skyldig till ett klart klanderligt eller brottsligt förfarande under rättegången. I praktiken är straff sällsynta.

I Norge har det år 2002 inrättats ett övervakningsutskott (*tillsynsutvalget*) som behandlar klagomål och disciplinärenden riktade mot domare. Utskottet har fem medlemmar av vilka två är domare, en är advokat, och två representerar medborgarna. Påföljderna kan vara kritik eller varning. Ärendet kan initieras av förutom var och en som medverkar i rättegången och som berörs av domarens förfarande, också av justitieministeriet, domstolsstyrelsen och chefen för domstolen. Den sistnämnde har också rätt att inleda ett ärende som gäller en domares uppförande utanför tjänsteutövningen. Alla utom domarna vid högsta domstolen kan vara fö-

remål för disciplinförfarandet. Disciplinnämndens avgörande får överklagas i fråga om lagtolkningen, behandlingen och faktauppgifterna.

Nämnden har i sin praxis ofta kritiserat domare för att ärenden dröjer. De klagomål har blivit ett problem där missnöjet de facto mera har sin grund i domarens avgörande än domarens förfarande och uppträdande vid beslutet. De klagande har inte förstått att nämnden inte övervakar om avgörandena är riktiga. Av denna orsak har den största delen av klagomålen inte lett till någon påföljd.

Danmark

I Danmarks grundlag ingår bestämmelser om domstolarnas och domarverksamhetens oberoende. En domare kan avsättas bara genom en dom och en domare kan inte mot sin vilja överföras till en annan tjänst.

Chefen för domstolen kan ge domaren en varning. En varning kan ges, om domaren i tjänsteutövningen har gjort sig skyldig till en sådan underlåtelse eller oaktsamhet som inte utgör brott enligt lag. Varning kan också ges, om domaren på annat sätt förfar osakligt eller olämpligt. Varning kan ges förutom på chefens initiativ också på initiativ av en domstolskund. Om ärendet på grund av sin karaktär inte lämpar sig att avgöras av chefen kan han eller hon överföra det till den särskilda klagomålsrätten (*Den saerlige Klageret*).

Klagomålsrätten har tre domare som konungen utnämner på framställning av justitieministern för en tio års period. Domarna representerar var och en instans.

Var och en som anser att en domare har kränkt honom eller henne med ett osakligt eller olämpligt uppförande i tjänsten kan klaga till klagomålsrätten. Grunderna för en klagan till chefen för domstolen och till klagomålsrätten går alltså delvis på varandra. En klagan till chefen är avsedd för lindrigare fall än en klagan till klagomålsrätten, men den klagande kan dock välja någondera.

Justitieministern har rätt att begära att riksåklagaren vid klagomålsrätten väcker ett åtal mot en domare, om domaren genom sitt förfarande har försvagat den aktning och det förtroende som domartjänsten förutsätter.

Om klagomålsrätten inte genast avvisar klagan, begärs i ärendet in domarens förklaring och parternas anmärkningar. Om klagan avvisas, kan klagomålsrätten döma den klagande till böter, om klagan saknat ett godtagbart skäl. Om klagan är framgångsrik, kan klagomålsrätten klandra domarens förfarande eller straffa honom eller henne med böter. Klagomålsrätten kan avsätta en domare, om hans eller hennes förfarande varit grovt eller om domaren tidigare dömts i klagomålsrätten.

Klagomålsrätten ger sitt avgörande vid en offentlig rättegång. Ett avgörande som lett till avsättning kan överklagas direkt hos högsta domstolen. I övriga fall förutsätter ett överklagande besvärstillstånd.

Island

På Island finns en domstolslag om domarnas rättigheter och skyldigheter. Den som utnämns till en domartjänst får inte ha gjort sig skyldig till en sådan straffbar gärning som enligt allmänhetens uppfattning är vanhedrande. Han eller hon får inte heller genom sitt tidigare uppförande ha äventyrat allmänhetens tilltro till domare.

Var och en som anser sina rättigheter kränkta av en domare i tjänst kan klaga till en särskild kommitté för rättslig verksamhet. Kommittén består av tre medlemmar av vilka justitieministeriet utser en på framställning av domarorganisationen och en på framställning av juridiska fakulteten. Den tredje medlemmen i kommittén ska uppfylla behörighetskraven för en domare vid högsta domstolen. Kommittén kan i sitt beslut antingen kritisera domarens åtgärder eller ge honom eller henne en anmärkning.

Anser chefen för en domstol att en domares yrkesrelaterade uppförande, uppträdande som domare eller privata uppförande gjort sig förtjänt av kritik, kan chefen muntligt eller skriftligt tillrättavisa domaren. Om domaren inte tar till sig tillrättavisningen eller om chefen anser att saken är allvarlig, kan chefen föra ärendet till kommittén. En domare som kommittén gett en anmärkning kan föra ärendet till justitieministern. Om en domare inte iakttar den anmärkning han eller hon har fått eller får en andra anmärkning inom tre

år, kan domaren tillfälligt avstängas från tjänsteutövning. Man kan förfara på detta sätt också om domaren inte längre uppfyller tjänsten allmänna behörighetskrav på ett klanderfritt uppförande. Då en domare tillfälligt avstängts från tjänsteutövning, ska justitieministern väcka talan vid underrätt i syfte att avsätta domaren.

1.3 Bedömning av nuläget

Då uppgifterna för domstolarna utökas är det viktigt att förtroendet bevaras för att domstolarnas verksamhet är behörig. Allmänhetens förtroende för domstolarnas verksamhet uppstår som en följd av personliga erfarenheter och den bild i offentligheten som informationsmedierna förmedlar om domstolarna.

Domstolarna ska verka effektivt och med kvalitet. Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol. Då domstolarna fullgör sin statliga uppgift är de också resultatstyrda enheter. Chefsdomaren ansvarar för resultatet av verksamheten.

En domare ska uppträda sakligt såväl vid tjänsteutövningen som utanför den. Domarens oberoende ställning innebär inte att hans eller hennes tjänsteutövning helt kan lämnas utanför en utomstående bedömning. Oberoendet skyddar inte en domares personliga åsikter angående kraven för skötseln av tjänsten i frågor t.ex. om hur tjänsteuppgifterna utförs, ordningen och den tid som används för dessa. Oberoendet har överhuvudtaget inte föreskrivits uttryckligen för att trygga domarens utan de rättsskyddssökande kundernas ställning. Chefsdomaren ansvarar för att den domstol han eller hon leder säkert och snabbt ska kunna ge rättsskydd på föreskrivet sätt. Då olägenheter uppdrag ska chefsdomaren ha effektiva medel att reagera på dem. Detta ska dock ske på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för domstolsverksamheten inte äventyras.

Allmänhetens förtroende för domarnas verksamhet påverkas också av domarens uppförande utanför tjänsteutövningen. Domarens prestigefyllda och ansvarsfulla position förutsätter ett uppförande som motsvarar denna. Enligt 11 § i lagen om utnämning av

domare (205/2000) hör rättrådighet till de allmänna behörighetskraven för domare. Om en domare gör sig skyldig till ett uppsåtligt brott som privatperson, kan detta visa att han eller hon är olämplig som domare, även om straffet för gärningen är lindrigt. Man kan för en domares uppförande som en motprestation för rätten att kvarstå i tjänst förutsätta sådan oförvitlighet som inte förutsätts av en tjänsteman.

Det är inte lämpligt att hovrätten med stöd av 9 § 1 mom. 6 punkten i hovrättsförordningen som ett förvaltningsärende i plenum behandlar ett ärende som gäller att bevilja en domare avsked på grund av förlust av arbetsförmåga, utan ärendet borde behandlas som ett rättsskipningsärende i en sammansättning med tre ledamöter där dock hovrättens president är ordförande och kanslichefen föredragande. Den särskilda sammansättningen och rättsskipningsordningen förutsätts på grund av att beviljande av avsked innebär ett ingrepp i den oavsättlighet för domare som föreskrivs i grundlagen.

I motsats till vad som föreskrivs i 58 § i statstjänstemannalagen ska enligt högsta domstolens prejudikat 2004:110 ett avgörande av en hovrätt om upplösning av tjänsteförhållande kunna överklagas genom besvär hos högsta domstolen. En domare vid en förvaltningsdomstol, försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen ska dock kunna beviljas avsked på grund av förlust av arbetsförmåga av högsta förvaltningsdomstolen, som på grundval av 99 § 2 mom. i grundlagen övervakar rättsskipningen inom de nämnda domstolarnas behörighetsområden. Att bevilja avsked kan nämligen anses förutsätta en bedömning av domarens arbetsförmåga uttryckligen med hänsyn till uppgifterna för domaren vid den domstol där han eller hon är verksam.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Propositionen syftar till att öka allmänhetens förtroende för att domstolarnas verksamhet är som sig bör. Domarna ska kunna ges en likadan skriftlig varning som övriga statstjänstemän som bryter mot eller åsido-

sätter sin tjänsteplikt. Chefen för domstolen ska kunna ge varningen och domaren ska på samma sätt som en tjänsteman kunna rättelse i beslutet hos tjänstemannanämnden.

Tjänstemannanämnden finns i anslutning till finansministeriet. Enligt 49 § 2 mom. i statstjänstemannalagen består nämnden av en ordförande och åtta andra medlemmar som finansministeriet utser för tre år i sänder. Ordföranden och två av medlemmarna utses bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Tre av medlemmarna utses bland tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och tre bland personer som centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna har föreslagit. Ordföranden och medlemmarna ska vara förtrogna med tjänstemannarätt och ska dessutom ha avlagt juris kandidatexamen.

En varning som getts en domare ska dock behandlas i en sådan sammansättning där det istället för de tre medlemmar som utsetts av tjänstemannaorganisationerna hör tre medlemmar som utsetts av domarorganisationerna. I en situation då chefen för domstolen har beslutat ge domaren en varning för verksamhet i strid med tjänsteplikten eller för åsidosättande av den kan det nämligen antas att förhållandet mellan domarens verksamhet i samband med tjänsteutövningen och hans eller hennes ställning som oberoende rättskipare lämnar rum för tolkning. Därför är det motiverat att till tjänstemannanämnden vid behandlingen av en varning till en domare också ska höra medlemmar som sköter en domartjänst. Detta motsvarar lagstiftningen i de övriga nordiska länderna. På grundval av stadgan om regler för domarnas rättsställning som antagits inom Europarådet (*European Charter on the Statute for Judges*) och ministerrådets rekommendation (*Recommendation No. R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges*) kan det dras en slutsats om att påföljder av att en domares tjänsteplikt åsidosätts ska dömas ut av ett särskilt organ där minst hälften av medlemmarna är domare. Annars ska ärendet besvärsvägen kunna underkastas en domstolsprövning. Domarmedlemmarna utgör inte majoritet i nämnden. Tjänstemannanämndens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. De högsta chefsdomarna

och domarna vid de högsta domstolarna ska dock inte söka rättelse hos tjänstemannanämnden i ett beslut om en varning som getts dem utan hos högsta domstolens eller högsta förvaltningsdomstolens plenum.

Domaransvaret kunde skärpas också genom att det inrättades en särskild domarövervakningsnämnd. Vid beredningen av ärendet har man dock avstått från detta alternativ. Uppgifterna och behörigheten för en sådan nämnd skulle i fråga om övervakningen av domarnas tjänsteuppgifter kollidera med de högsta laglighetsövervakarnas behörighet för närvarande. Genom att utöka chefsdomarens medel att ansvara för verksamheten i den domstol som han eller hon leder, kan en sådan nämnds uppgifter fullgöras på ett enklare sätt genom en användning av redan existerande organisationsstrukturer. Som organisation representerar tjänstemannanämnden en existerande bred sakkunskap på tjänstemannarättens område.

En särskild domarövervakningsnämnd behövs inte heller för övervakningen av en domares privatliv. En sådan övervakning kan genomföras genom en utökning av de existerande formerna för straffrättsligt ansvar. Därför föreslås en ändring av strafflagens bestämmelse i 2 kap. 10 § 2 mom. om avsättning på rund av annat brott än tjänstebrott på ett sådant sätt att en domare som begått ett uppsåtligt brott kan förklaras förlustig sin domartjänst, om brottets art, dess upprepande eller någon annan omständighet i anslutning till brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig som domare. En avsättning ska dock förutsätta att åklagaren har yrkat på avsättning och att straffet som döms ut är minst 60 dagsböter. Avsättningen ska gälla endast tjänsten som domare och inte de övriga tjänster eller offentliga uppdrag som den dömde vid tidpunkten för domen eventuellt innehar.

Enligt 4 § i förordningen angående meddelande av uppgifter över mål rörande åtal mot innehavare av tjänst eller befattning skall den domstol som har dömt en innehavare av tjänst till straff inom 30 dagar meddela den myndighet som han eller hon lyder under (272/1926). När förfarandet är detta har chefsdomaren kännedom om eventuella straff som domarna i hans eller hennes domstol fått. Till domarförslagsnämndens kännedom

kommer straffen lämpligast via de utlåtanden om sökandena som de olika domstolarna ger.

Ett ärende som gäller entledigande av en domare vid en allmän domstol eller en ledamot vid arbetsdomstolen utan ansökan på grund av förlust av arbetsförmåga ska behandlas av den domstol där han eller hon ska åtalas för brott i tjänsten. Saken är redan för närvarande reglerad på detta sätt. I praktiken är denna domstol som huvudregel hovrätten, vars beslut dock ska få överklagas genom besvär hos högsta domstolen. Statstjänstemannalagen ändras alltså enligt förslaget att motsvara högsta domstolens prejudikat 2004:110. En förvaltningsrättsdomare, försäkringsrättsdomare och marknadsrättsdomare ska dock med avvikelse från nuläget entledigas av högsta förvaltningsdomstolen.

3 Konsekvenser

Övervakningsarrangemangen i samband med domarens uppförande är täckande och sträcker sig i vid omfattning också till domarens uppförande utanför skötseln av tjänsten. Chefsdomarens medel att svara för resultatet av domstolens verksamhet blir mångsidigare än tidigare. Allmänhetens förtroende för att domstolarna förmår verka på behörigt sätt ökar.

Tjänstemannanämndens organisation ändras i någon mån. Förslaget har inte ekonomiska konsekvenser.

4 Beredningen av propositionen

Den arbetsgrupp som redde ut disciplinsystemet för domare bedömde i sitt betänkande 14.3.2000 om det bör inrättas ett särskilt disciplinsystem för domare. Den stannade dock för att föreslå en utveckling av användningen av de existerande systemen samt en ändring av 24 § i statstjänstemannalagen på ett sådant sätt att skriftlig varning ska kunna ges också domare. Arbetsgruppen föreslog också en utredning angående en utvidgning av strafflagens bestämmelse om avsättning.

Kommittén för utvecklande av domstolsväsendet föreslog i sitt betänkande (Justitieministeriets kommittébetänkande 2003:3) att det skulle inrättas en särskild domarövervakningsnämnd i stället för de högsta laglighets-

övervakarnas behörighet. Nämnden skulle kunna klandra en domares verksamhet eller ge honom eller henne en varning. Nämnden skulle också kunna väcka talan som ett brottsärende. Som ett annat alternativ övervägde kommittén en möjlighet att ge en varning enligt statstjänstemannalagen. I stället för chefsdomaren skulle t.ex. en högre domstol eller en domstol i en särskild sammansättning kunna ge en varning. En varning skulle enligt kommitténs åsikt kunna överklagas hos domstol.

Som följande bedömde arbetsgruppen för domaransvaret (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2005:16) olika former för förverkligande av domaransvar. Arbetsgruppen ansåg att det inte var nödvändigt att inrätta en särskild domaransvarsnämnd. Där emot föreslog den en ändring av 2 kap. 10 § 2 mom. i strafflagen på ett sådant sätt att en domare ska kunna förklaras förlustig sin tjänst för en uppsåtlig gärning som bestraffas med också böter, om brottets art, dess upprepande eller någon annan motsvarande omständighet i anslutning till brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig som domare. Arbetsgruppen föreslog en ändring av statstjänstemannalagen på ett sådant sätt att också en domare ska kunna ges en varning enligt lagen. En varning som getts av chefsdomaren skulle i förvaltningsprocessordning ha kunnat överklagas hos en högre rätt. En domare som förlorat sin arbetsförmåga skulle enligt arbetsgruppens förslag vad gäller domare vid en allmän domstol och vid arbetsdomstolen ha entledigats av den domstol där han eller hon ska åtalas för brott i tjänsten, vad gäller förvaltningsdomstolarna, marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen av högsta förvaltningsdomstolen. Entledigandet skulle också vid allmän domstol ha behandlats som ett förvaltningsprocessärende.

Man fick in sammanlagt 61 yttranden angående betänkandet, närmast från domstolar och bl.a. Finlands Advokatförbund, Riksåklagarämbetet, justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Enligt sammandraget av utlåtandena (Utlåtanden och utredningar 2006:18) förhöll sig en klar majoritet positivt till samtliga föreslagna ändringar. Detta gäller också arbetsgruppens syn på en särskild domaransvarsnämnd. I

fråga om chefsdomarens roll som givare av varning förhöll man sig något kritiskt.

Arbetsgruppens för domaransvaret förslag utformades som en regeringsproposition av den arbetsgrupp som tillsattes år 2007. Dess förslag (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2007:8) skilde sig dock från arbetsgruppens för domaransvaret i det att man av skäl som föreskrivs i 99 § 1 mom. i grundlagen bedömde behandlingsordningen för överklagande av en varning ur en annan synvinkel. En varning som ges av chefsdomaren är nämligen ett förvaltningsbeslut. Ändringsökande i förvaltningsärenden utgör förvaltningsrättsskipning. Enligt 99 § 1 mom. i grundlagen utövas den högsta domsrätten i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen. Av samma orsak kunde ett entledigande utan ansökan enligt arbetsgruppens

mening inte behandlas vid allmän domstol i förvaltningsprocessordning. Däremot föreslog arbetsgruppen att ärendet ska behandlas vid allmänna domstolar i den ordning som föreskrivs för ansökningsärenden.

Den sistnämnda arbetsgruppens förslag om att styra överklagandet av en varning till tjänstemannanämnden och den vägen till högsta förvaltningsdomstolen fick inte odelat bifall. Av hovrätterna förutsatte tre i sitt yttrande att överklagandet ska ske hos en högre domstol. Högsta förvaltningsdomstolen och Kouvola hovrätt motsatte sig samtliga föreslagna former för att förverkliga domaransvaret.

Propositionen har beretts utgående från den sistnämnda arbetsgruppens förslag och remissvaren med anledning av förslaget.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Strafflagen

2 kap. Om straffen

7 §. Avsikten är att den nya bestämmelsen om avsättning av domare som föreslås som ett nytt 10 § 3 mom. inte på det som föreskrivs i 7 § 2 mom. ska omfatta alla de tjänster och offentliga uppdrag som den domde innehar när domen faller, utan att en avsättning enligt den nya bestämmelsen ska gälla endast domartjänst. Av denna orsak avgränsas 7 § 2 mom. så att bestämmelsen endast gäller fall som avses i 10 § 1 och 2 mom.

10 §. Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. som innebär att en domstol kan döma en domare till avsättning också i det fallet att han eller hon har dömts till böter för ett annat brott än ett tjänstebrott.

Avsättning ska för det första förutsätta att åklagaren yrkar på den. En gärning som bestraffas med böter kan nämligen som ärende vara så utrett att avsättningspåföljden är den fråga som rättegången egentligen gäller. Med hänsyn till svarandens rättssäkerhet ska därför yrkandet på avsättningspåföljden framställas i ett så tidigt skede av rättegången som möjligt så att svaranden ska veta om det i rättegången överhuvudtaget är fråga om avsättning och vid behov kunna uttala sig om och försvara sig mot yrkandet. För det andra ska påföljden förutsätta att det straff som utdöms för gärningen är minst 60 dagsböter. På detta sätt hindras att det i en domares ställning i förhållande till andra tjänsteman sker sådana väsentliga förändringar som inte är motive-
rade.

Av de övriga förutsättningarna som påföljden förutsätter kan brottets art betyda olika saker beroende på brottslaget. T.ex. i fråga om trafikbrott förutsätts vanligtvis den grova gärningsformen medan igen den vanliga gärningsformen kan uppfylla förutsättningen i fråga om brotten mot liv och hälsa. Uppreppning av brottet ska oberoende av brottslag för sin del förutsätta minst två gärningar

inom en kort tidsrymd. För påföljden förutsätts dock inte att gärningarna ska bestraffas samtidigt, utan man ska vid bedömningen kunna beakta också tidigare bestraffade gärningar. En annan omständighet i anslutning till brottet kan komma i fråga som förutsättning för påföljden t.ex. om en domare utnyttjar sin ställning och på ett klandervärt sätt försöker påverka brottsutredningen.

Om åtalet väcks i den domstol där domaren verkar ska en annan domare i domstolen i fråga anses vara jävig att behandla åtalet. I 19 a § 2 mom. i lagen om utnämning av domare föreskrivs om förordnande av en ojävig domare i en sådan situation.

1.2 Statstjänstemannalagen

12 kap. Domare

45 §. Av de orsaker som lyfts fram i den allmänna motiveringen ska enligt förslaget en varning som avses i 24 § kunna ges också en domare. Enligt bestämmelsen i fråga kan en tjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt ges en skriftlig varning. Enligt regeringens proposition till statstjänstemannalag (RP 291/1993 rd) var det nödvändigt att bevara en möjlighet att reagera på ett sådant klandervärt beteende från tjänstemannens sida som inte utgjorde en uppsägningsgrund enligt de föreslagna 25 eller 26 §. Därför föreslogs det att det i 24 § skulle föreskrivas en rätt att i dessa fall ge tjänstemannen en skriftlig varning. Också en anmärkning var fortfarande möjlig fastän det inte föreslogs en uttrycklig bestämmelse angående detta. I praktiken föregås en varning som ges en tjänsteman av en muntlig eller skriftlig anmärkning. En skriftlig varning följer först då en eller flera anmärkningar inte har lett till önskvärt resultat. En varning kan i sista hand leda till att en tjänstemans tjänsteförhållande upplöses vilket naturligtvis inte är möjligt i fråga om en domare.

En domares tjänsteplikt framgår av respektive lagstiftning. En domare kan göra sig skyldig till ett tjänstebrott enligt 40 kap. i

strafflagen genom att bryta mot de bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas vid tjänsteutövningen eller genom att åsidosätta sin tjänsteplikt som grundar sig på bestämmelser eller föreskrifter. En sådan föreskrift kan vara t.ex. en domstols arbetsordning. En varning kan ges en domare för ett sådant lindrigt brott mot tjänsteplikten som inte ska bestraffas som tjänstebrott.

Ändringen föranleder en ändring av 3 mom. i paragrafen där det föreskrivs till vilka delar statstjänstemannalagen inte gäller domartjänst eller domare.

46 §. Enligt 1 mom. entledigas presidenten, ledamöterna och föredragandena vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen av respektive domstol på ansökan. Andra innehavare av domartjänst entledigas av justitieministeriet, om inte något annat föreskrivs särskilt. Detta motsvarar vad som gäller för närvarande.

En domare vid en allmän domstol eller en ledamot vid arbetsdomstolen som har förlorat sin arbetsförmåga ska med undantag för presidenten och ledamöterna vid högsta domstolen enligt 2 mom. fortsättningsvis entledigas utan ansökan av den domstol där han eller hon ska åtalas för tjänstebrott. En lagman eller tingsdomare vid tingsrätten åtalas för tjänstebrott vid hovrätten och en ledamot vid arbetsdomstolen vid Helsingfors hovrätt. En föredragande vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen åtals för tjänstebrott vid Helsingfors hovrätt. Hovrättens president och ledamöterna vid hovrätten åtalas för tjänstefel vid högsta domstolen. Av de skäl som angivits i den allmänna motiveringen entledigas dock en domare vid en förvaltningsdomstol, marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen av högsta förvaltningsdomstolen. Föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen nämns särskilt i paragrafen, eftersom en föredragande vid högsta domstolen är en domare vid en sådan allmän domstol som avses i paragrafen.

Ett ärende som gäller avgång ska vid den entledigande domstolen behandlas i rättskipningsordning. Vid allmän domstol innebär detta att ordningen enligt 8 kap. i rättegångsbalken för behandling av ansökningsärenden i tillämpliga delar ska följas. Rättegångsbalkens 8 kap. innehåller bestämmelser

om behandling av ett ärende självmant, hörande av dem som har del i saken och om muntligt sammanträde för ansökningsärenden. Ett tvistigt ansökningsärende kan enligt 8 kap. 4 § i rättegångsbalken behandlas i den ordning som bestäms för behandling av tvistemål. I rättegångsbalkens 27 kap. föreskrivs om förfarandet i tvistemål och brottmål som hovrätten behandlar i första instans.

I högsta förvaltningsdomstolen ska vid ett förfarande som gäller entledigande i tillämpliga delar den ordning som föreskrivs i 12 kap. i förvaltningsprocesslagen (586/1996) angående förvaltningstvistemål och andra förvaltningsprocessärenden. Enligt 73 § i förvaltningsprocesslagen gäller för ett ärende enligt 12 kap. i lagen i fråga i tillämpliga delar vad som föreskrivs om besvär. Genom bestämmelserna garanteras den som ska entledigas ett hörande och en muntlig behandling av ärendet.

I praktiken väcks ärendet vid den entledigande domstolen antingen på ansökan av chefsdomaren vid den domstol vars domare ska entledigas eller på den entledigande domstolens egna initiativ.

I 3 mom. regleras domstolsvis varning enligt 24 §. Chefsdomaren ger domaren en varning. Chefsdomaren i högre instans ger chefsdomaren en varning.

Det nya 4 mom. motsvarar gällande 3 mom.

13 kap. Tjänstemannanämnden

49 och 50 §. Av de skäl som anges i den allmänna motiveringen ska vid behandlingen av en varning som getts en domare till tjänstemannanämnden höra tre medlemmar som centralorganisationen för domarföreningarna har föreslagit i stället för de tre medlemmar som har förordnats bland personer som centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna har föreslagit. Paragraferna måste därför till vissa delar ändras. Ändringen av examensbenämningen beror på de ändringar som gjorts i högskoleexamenssystemet.

14 kap. Ändringssökande

53 §. En domare ska alltid kunna söka rättelse i det beslut som innebär att domaren har

getts en varning. En tingsdomare, lagman, ledamot vid hovrätten, ledamot vid arbetsdomstolen, förvaltningsdomare, marknadsrättsdomare och försäkringsrättsdomare söker rättelse hos tjänstemannanämnden. Ett beslut av tjänstemannanämnden enligt denna paragraf får enligt 54 § i statstjänstemannalagen överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen så som bestäms i förvaltningsprocesslagen. Också den myndighet vars beslut det sökts rättelse i hos tjänstemannanämnden får överklagas.

Däremot söker en president i hovrätten, presidenten vid arbetsdomstolen, en ledamot och föredragande vid högsta domstolen rättelse i hovrättens beslut genom besvär hos plenum i högsta domstolen. På motsvarande sätt söker en överdomare vid en förvaltningsdomstol, överdomaren vid marknadsdomstolen och vid försäkringsdomstolen samt en medlem av och föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen rättelse hos plenum i högsta förvaltningsdomstolen.

54 §. Av de skäl som anges i den allmänna motiveringen ska en domare som entledigats enligt 46 § 2 mom. kunna överklaga hovrättsbeslutet högsta domstolen. Beslutet ska dock vara verkställbart genast trots att det överklagas. Angående fullföljd i ärenden som en hovrätt handlagt i första instans föreskrivs i 30 kap. i rättegångsbalken.

2 **Ikraftträdande**

Lagarna föreslås träda i kraft under hösten 2008.

När lagen har trätt i kraft bör finansministeriet utan dröjsmål bland personer som centralorganisationen för domarföreningarna har föreslagit för den återstående mandatperioden förordna tre medlemmar till nämnden.

3 **Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

Domarnas rätt att kvarstå i tjänsten är reglerad i 103 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i paragrafen får en domare inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom dom av domstol. Enligt 2 mom. i samma lagbestämmelse i grundlagen bestäms genom lag om domares skyldighet att avgå vid en viss

ålder eller till följd av förlorad arbetsförmåga.

Genom förslaget utvidgas i någon mån de förutsättningar som innebär att en domare kan förklaras förlustig sin tjänst. Avsättning ska dock fortsättningsvis kunna genomföras endast genom dom av domstol.

En varnings enligt statstjänstemannalagen som ges en domare kan inte leda till förlust av tjänst. En varning som chefsdomaren ger är i juridiskt hänseende ett förvaltningsbeslut. Överklagande i förvaltningsärenden som utgör förvaltningsförfarande är förvaltningsprocess. Enligt 99 § 1 mom. i grundlagen utövas den högsta domsrätten i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen. Riksdagens grundlagsutskott har ansett att styrning av överklagande från ett förvaltningsavgörande till allmän domstol är ett exceptionellt arrangemang som förutsätter särskilda grunder (GrUU/2005, 32/2005, 54/2001, 12/2001 och 9/2001). Därför föreslås som rättsmedel vid varning rättelse hos tjänstemannanämnden, vars beslut kan överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Varningens förhållande till domarens ställning som oberoende rättsskipare kan i det enskilda fallet lämna rum för tolkning. Därför ska tjänstemannanämnden vid behandlingen av en varning som getts en domare bestå också av representanter för domarna.

Det föreslås inte en ändring av de skäl som innebär att en domare enligt 46 § 2 mom. i statstjänstemannalagen är skyldig att avgå från sin statliga tjänst. Eftersom man genom att entlediga domaren ingriper i en domares grundlagsenliga rätt att kvarstå i tjänst, föreslås att ärendet vid den entledigande domstolen ska behandlas i rättsskipningsordning. Av samma skäl ska det vara möjligt att överklaga hovrätten entledigande beslut genom besvär hos högsta domstolen.

De föreslagna lagarna kan antas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom de dock på många sätt inverkar på domarens oberoende ställning som tryggas i grundlagen är det dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet.

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

*Lagförslagen***1.****Lag****om ändring av 2 kap. 7 och 10 § i strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 2 kap. 7 § 2 mom., sådant det lyder i lag 792/1989, och
fogas till 2 kap. 10 §, sådan den lyder i lag 604/2002, ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., som följer:

2 kap.

Om straffen

7 §

I de fall som avses i 10 § 1 och 2 mom. innebär avsättningen förlust av den tjänst och det offentliga uppdrag eller de tjänster och offentliga uppdrag som den dömda innehar när domen faller.

10 §

En domare kan på yrkande av åklagaren dömas till avsättning från domartjänst också då han eller hon döms till minst 60 dagsböter för ett uppsåtligt brott, om arten av brottet, upprepning av brottet eller någon annan omständighet i anslutning till brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig som domare.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994) 45 § 3 mom., 46 §, 49 § 2 och 4 mom., 50 § 1 mom. och 53 § 2 mom., av dem 45 § 3 mom. sådant det lyder i lag 208/2000 och 53 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1088/2007, samt

fogas till 54 §, sådan den lyder i lag 604/1997, ett nytt 2 mom. som följer:

12 kap.

Domare

45 §

Vad som bestäms i 9, 10 och 22 §, 23 § 4 mom., 25–34 §, 35 § 2 mom., 8 kap., 40 § 1 mom., 44 § och 66 § 3 mom. gäller inte domartjänster eller domare.

46 §

Presidenten samt ledamöterna och föredragandena vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen entledigas av respektive domstol på ansökan. Andra innehavare av domartjänst entledigas av justitieministeriet om inte något annat föreskrivs särskilt.

En domare är skyldig att avgå från sin statliga anställning, om han eller hon på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada förlorat sin arbetsförmåga. Ansöker en domare vid en allmän domstol eller arbetsdomstolen eller en föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen inte om avsked, ska den domstol där han eller hon ska åtalas för brott i tjänsten entlediga honom eller henne. En domare vid en förvaltningsdomstol, marknadsdomstolen eller försäkringsdomstolen entledigas av högsta förvaltningsdomstolen. Ärendet om entledigande väcks på ansökan av den berörda domstolen eller av en högre domstol. De entledigande allmänna domstolarna ska behandla ärendena som rättsskipningsärenden och förvaltningsdomstolarna som förvaltningsprocessärenden. En ledamot eller presidenten vid högsta domstolen eller högsta förvalt-

ningsdomstolen entledigas dock av respektive domstol.

En varning ges:

- 1) en tingsdomare av tingsrättens lagman,
- 2) en lagman och en ledamot vid en hovrätt av presidenten vid hovrätten,
- 3) ett arbetsdomstolsråd av presidenten vid arbetsdomstolen,
- 4) en president vid en hovrätt, presidenten vid arbetsdomstolen och en ledamot och en föredragande vid högsta domstolen av presidenten vid högsta domstolen,
- 5) en förvaltningsrättsdomare av överdomaren vid förvaltningsdomstolen,
- 6) en marknadsrättsdomare av överdomaren vid marknadsdomstolen,
- 7) en försäkringsdomare av överdomaren vid försäkringsdomstolen,
- 8) en överdomare vid en förvaltningsdomstol, marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen samt en ledamot och en föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen av presidenten vid högsta förvaltningsdomstolen.

Presidenten och en ledamot av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen avstängs från tjänsteutövning av den domstol där han eller hon är anställd. Andra domare avstängs från tjänsteutövning av den domstol vid vilken de ska åtalas för tjänstebrott.

49 §

Tjänstemannanämnden består av en ordförande och åtta andra medlemmar som finansministeriet förordnar för tre år i sänder. Ordföranden och två av medlemmarna ska förordnas bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Tre av medlemmarna ska förordnas bland tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och tre bland personer som centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna föreslår. Bland personer som centralorganisationen för domarföreningarna föreslagit förordnas dessutom tre medlemmar, vilka, i stället för de medlemmar som centralorganisationen för tjänstemannaorganisationerna har föreslagit, deltar i behandlingen av varningar som getts domare. Ordföranden och medlemmarna ska vara förtrogna med

tjänstemannarätt och ska ha avlagt högre högskoleexamen i juridik.

Om centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna och domarföreningarna inte inom utsatt tid gör ett förslag om medlemmar och suppleanter i tjänstemannanämnden, ska finansministeriet förordna medlemmarna och deras suppleanter.

50 §

Tjänstemannanämnden är beslutförför då ordföranden och minst fem andra medlemmar är närvarande. Av medlemmarna ska två vara tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och två ska ha föreslagits av centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna eller, när varningar som getts domare behandlas, av centralorganisationen för domarföreningarna. Om en medlem är frånvarande från ett sammanträde eller konstateras vara jävigt, träder suppleanten i hans eller hennes ställe.

53 §

Rättelse i ett beslut genom vilket en annan myndighet än statsrådet har gett en tjänsteman eller en annan domare än en sådan som nämns i 46 § 3 mom. 4 eller 8 punkten en varning eller permitterat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande eller ändrat ett tjänsteförhållande till en deltidanställning, avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning, beslutat att avstängningen från tjänsteutövning fortfarande ska gälla eller skilt en tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid får sökas hos tjänstemannanämnden. Rättelseyrkandet ska ges in till tjänstemannanämnden inom 30 dagar från det att tjänstemannen fick del av beslutet. Myndigheten ska foga en anvisning om rättelseyrkande till ett beslut i vilket rättelse får sökas. Ett rättelseyrkande i ett beslut genom vilket presidenten vid högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen har gett en domare som anges i 46 § 3 mom. 4 eller 8 punkten en varning behandlas i plenum i domstolen i fråga.

54 §

Ett beslut av en hovrätt som avses i 46 § 2 mom. och som innebär att en domare entledigats får överklagas genom besvär hos högsta domstolen. Hovrättens beslut är verkställbart trots att det överklagats.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Finansministeriet ska efter denna lags ikraftträdande utan dröjsmål i enlighet med 49 § förordna de medlemmar i tjänstemannanämnden som behövs för behandling av varningar till domare. Förordnandena ska avse den återstående tiden av den mandatperiod som pågår vid lagens ikraftträdande.

Helsingfors den 4 april 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Tuija Brax*

*Bilaga
Parallelltexter*

1.

Lag

om ändring av 2 kap. 7 och 10 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 2 kap. 7 § 2 mom., sådant det lyder i lag 792/1989, och
fogas till 2 kap. 10 §, sådan den lyder i lag 604/2002, ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., som följer:

Gällande lydelse

2 kap.

Om straffen

7 §

I de fall som nämns i 10 § innebär avsättningen förlust av den tjänst och det offentliga uppdrag eller de tjänster och de offentliga uppdrag som den dömda innehar när domen faller.

Föreslagen lydelse

2 kap.

Om straffen

7 §

I de fall som avses i 10 § 1 och 2 mom. innebär avsättningen förlust av den tjänst och det offentliga uppdrag eller de tjänster och offentliga uppdrag som den dömda innehar när domen faller.

10 §

En domare kan på yrkande av åklagaren dömas till avsättning från domartjänst också då han eller hon döms till minst 60 dagsböter för ett uppsåtligt brott, om arten av brottet, upprepning av brottet eller någon annan omständighet i anslutning till brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig som domare.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994) 45 § 3 mom., 46 §, 49 § 2 och 4 mom., 50 § 1 mom. och 53 § 2 mom., av dem 45 § 3 mom. sådant det lyder i lag 208/2000 och 53 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1088/2007, samt *fogas* till 54 §, sådan den lyder i lag 604/1997, ett nytt 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

45 §

Vad som stadgas i 9, 10 och 22 §§, 23 § 4 mom., 24-34 §§, 35 § 2 mom., 8 kap., 40 § 1 mom., 44 § och 66 § 3 mom. gäller inte domartjänster och domare.

46 §

Presidenten i samt medlemmarna av och föredragandena vid högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen entledigas av respektive domstol på ansökan. Andra innehavare av domartjänst entledigas av justitieministeriet, om inte något annat stadgas särskilt.

En domare är skyldig att avgå från sin statliga anställning, om han på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada förlorat sin arbetsförmåga. Avgår domaren inte, skall den domstol, vid vilken han skall åtalas för brott i tjänsten, utan ansökan entlediga honom. Innan domaren entledigas skall han ges tillfälle att yttra sig inom en förelagd skälig tid. En medlem av eller presidenten i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen entledigas dock av respektive domstol.

Föreslagen lydelse

45 §

Vad som bestäms i 9, 10 och 22 §, 23 § 4 mom., 25-34 §, 35 § 2 mom., 8 kap., 40 § 1 mom., 44 § och 66 § 3 mom. gäller inte domartjänster eller domare.

46 §

Presidenten samt ledamöterna och föredragandena vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen entledigas av respektive domstol på ansökan. Andra innehavare av domartjänst entledigas av justitieministeriet om inte något annat föreskrivs särskilt.

En domare är skyldig att avgå från sin statliga anställning, om han eller hon på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada förlorat sin arbetsförmåga. *Ansöker en domare vid en allmän domstol eller arbetsdomstolen eller en föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen inte om avsked, ska den domstol där han eller hon ska åtalas för brott i tjänsten entlediga honom eller henne. En domare vid en förvaltningsdomstol, marknadsdomstolen eller försäkringsdomstolen entledigas av högsta förvaltningsdomstolen. Ärendet om entledigande väcks på ansökan av den berörda domstolen eller av en högre domstol. De entledigande allmänna domstolarna ska behandla ärendena som rättsskipningsärenden och förvaltningsdomstolarna som förvaltningsprocessärenden.* En ledamot eller presidenten vid högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen entledigas dock av respektive domstol.

En varning ges:

- 1) en tingsdomare av tingsrättens lagman,*
- 2) en lagman och en ledamot vid en hovrätt av presidenten vid hovrätten,*
- 3) ett arbetsdomstolsråd av presidenten vid arbetsdomstolen,*
- 4) en president vid en hovrätt, presidenten vid arbetsdomstolen och en ledamot och en föredragande vid högsta domstolen av presidenten vid högsta domstolen,*
- 5) en förvaltningsrättsdomare av överdomaren vid förvaltningsdomstolen,*
- 6) en marknadsrättsdomare av överdomaren vid marknadsdomstolen,*
- 7) en försäkringsdomare av överdomaren vid försäkringsdomstolen,*
- 8) en överdomare vid en förvaltningsdomstol, marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen samt en ledamot och en föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen av presidenten vid högsta förvaltningsdomstolen.*

Presidenten i och en medlem av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen avstängs från tjänsteutövning av den domstol där han är anställd. En annan domare avstängs från tjänsteutövning av den domstol vid vilken han skall åtalas för brott i tjänsten.

Presidenten och en ledamot av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen avstängs från tjänsteutövning av den domstol där han eller hon är anställd. Andra domare avstängs från tjänsteutövning av den domstol vid vilken de ska åtalas för tjänstebrott.

49 §

Tjänstemannanämnden består av en ordförande och åtta andra medlemmar som finansministeriet förordnar för tre år i sänder. Ordföranden och två av medlemmarna förordnas bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Tre av medlemmarna förordnas bland tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och tre bland personer som centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna föreslår. Ordföranden och medlemmarna skall vara förtrogna med tjänstemannarätt och skall dessutom ha avlagt juris kandidatexamen.

49 §

Tjänstemannanämnden består av en ordförande och åtta andra medlemmar som finansministeriet förordnar för tre år i sänder. Ordföranden och två av medlemmarna ska förordnas bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Tre av medlemmarna ska förordnas bland tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och tre bland personer som centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna föreslår. *Bland personer som centralorganisationen för domarföreningarna föreslagit förordnas dessutom tre medlemmar, vilka, i stället för de medlemmar som centralorganisationen för tjänstemannaorganisationerna har föreslagit, deltar i behandlingen av varningar som getts domare.* Ordföranden och medlemmarna ska vara förtrogna med tjänstemannarätt och ska ha avlagt högre högskoleexamen i juridik.

Om centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna inte inom utsatt tid gör ett förslag om medlemmar och suppleanter i tjänstemannanämnden, skall finansministeriet förordna medlemmarna och deras suppleanter.

50 §

Tjänstemannanämnden är beslutför då ordföranden och minst fem andra medlemmar är närvarande. Av medlemmarna skall två vara tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och två skall ha föreslagits av centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna. Om en medlem är frånvarande från ett sammanträde eller konstateras vara jävig, träder suppleanten i hans ställe.

53 §

Rättelse i ett beslut genom vilket en annan myndighet än statsrådet har gett en tjänsteman en varning eller permitterat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande eller ändrat ett tjänsteförhållande till en deltidsanställning, avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning, beslutat att avstängningen från tjänsteutövning fortfarande ska gälla eller skilt en tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid får sökas hos tjänstemannanämnden. Rättelseyrkandet ska tillställas tjänstemannanämnden inom 30 dagar från det att tjänstemannen fick del av beslutet. Till ett beslut i vilket rättelse får sökas ska myndigheten foga anvisning om rättelseyrkande.

54 §

Ändring i tjänstemannanämndens beslut i ett ärende som avses i 53 och 56 §§ får sökas

Om centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna och domarföreningarna inte inom utsatt tid gör ett förslag om medlemmar och suppleanter i tjänstemannanämnden, ska finansministeriet förordna medlemmarna och deras suppleanter.

50 §

Tjänstemannanämnden är beslutför då ordföranden och minst fem andra medlemmar är närvarande. Av medlemmarna ska två vara tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och två ska ha föreslagits av centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna eller, när varningar som getts domare behandlas, av centralorganisationen för domarföreningarna. Om en medlem är frånvarande från ett sammanträde eller konstateras vara jävig, träder suppleanten i hans eller hennes ställe.

53 §

Rättelse i ett beslut genom vilket en annan myndighet än statsrådet har gett en tjänsteman eller en annan domare än en sådan som nämns i 46 § 3 mom. 4 eller 8 punkten en varning eller permitterat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande eller ändrat ett tjänsteförhållande till en deltidsanställning, avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning, beslutat att avstängningen från tjänsteutövning fortfarande ska gälla eller skilt en tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid får sökas hos tjänstemannanämnden. Rättelseyrkandet ska ges in till tjänstemannanämnden inom 30 dagar från det att tjänstemannen fick del av beslutet. Myndigheten ska foga en anvisning om rättelseyrkande till ett beslut i vilket rättelse får sökas. *Ett rättelseyrkande i ett beslut genom vilket presidenten vid högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen har gett en domare som anges i 46 § 3 mom. 4 eller 8 punkten en varning behandlas i plenum i domstolen i fråga.*

54 §

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen så som stadgas i lagen om ändringsökande i förvaltningsärenden. Också den myndighet i vars beslut rättelse har sökts hos tjänstemannanämnden får söka ändring.

Ett beslut av en hovrätt som avses i 46 § 2 mom. och som innebär att en domare entledigats får överklagas genom besvär hos högsta domstolen. Hovrättens beslut är verkställbart trots att det överklagats.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Finansministeriet ska efter denna lags ikraftträdande utan dröjsmål i enlighet med 49 § förordna de medlemmar i tjänstemannanämnden som behövs för behandling av varningar till domare. Förordnandena ska avse den återstående tiden av den mandatperiod som pågår vid lagens ikraftträdande.*

Statsrådets förordning

om ändring av hovrättsförordningen

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från justitieministeriet *upphävs* i hovrättsförordningen av den 18 mars 1994 (211/1994) 9 § 1 mom. 6 punkten, så-
dan den lyder i förordning 665/2000,

ändras 6 § 3 mom. samt 8 § 1 mom. 4 och 5 punkten, av dem 8 § 1 mom. 5 punkten sådan
den lyder i nämnda förordning 665/2000, samt

fogas till 8 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat i nämnda förordning 665/2000, en ny
6 punkt som följer:

6 §

Presidenten fungerar som ordförande vid avdelningarnas sammanträden i den mån hans övriga uppgifter tillåter det och alltid när det är fråga om entledigande av en domare med stöd av 46 § 2 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994).

8 §

Kanslichefen skall sköta hovrättens förvaltning. Om inte något annat bestäms i arbetsordningen skall kanslichefen

4) sköta planeringen och organiserandet av utbildningen,

5) bereda och föredra mål och ärenden som ska avgöras i plenum och av presidenten samt frågor som hovrätten avgör i en sammansättning enligt 10 § 1 mom. 1 punkten i lagen om utnämning av domare (205/2000) (remissutskottet), samt

6) bereda och föredra ärenden som gäller entledigande av en domare med stöd av 46 § 2 mom. i statstjänstemannalagen.

Denna förordning träder i kraft den 20 .