

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås en ändring av statstjänstemannalagen. Enligt förslaget skall tillstånd krävas för de bisysslor som sköts av domare och föredragande vid domstolar. Vidare föreslås att de uppgifter som i samband med ansökan om bisysslotillstånd

eller anmälan om bisyssla läggs fram om parterna i en tvist som behandlas av en skiljenämnd skall hemlighållas.

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

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

Tjänstemännens rätt att utöva bisysslor begränsas i 18 § statstjänstemannalagen (750/1994). Enligt 1 mom. i paragrafen i fråga får en tjänsteman inte ta emot eller inneha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifter som hör till bisysslan, om inte myndigheten på ansökan beviljar honom tillstånd därtill. Bisysslotillstånd kan beviljas också för viss tid och begränsat. Tillståndet kan återkallas om det finns skäl därtill.

Enligt 18 § 2 mom. statstjänstemannalagen skall man vid prövning av om bisysslotillstånd skall beviljas beakta att tjänstemannen inte på grund av bisysslan får bli jävig i sina uppgifter. Bisysslan får inte heller äventyra förtroendet för opartiskheten i skötseln av uppgifterna och den får inte heller annars inverka menligt på skötseln av uppgifterna eller utgöra sådan konkurrerande verksamhet som uppenbart skadar arbetsgivaren.

Enligt 18 § 3 mom. statstjänstemannalagen skall tjänstemannen göra anmälan till myndigheten om annan bisyssla än sådan som avses i 18 § 1 mom., dvs. bisyssla som inte kräver att arbetstid används. Myndigheten kan på de grunder som anges i 18 § 2 mom.

förbjuda tjänstemannen att ta emot eller inneha en sådan bisyssla.

I 18 § 4 mom. statstjänstemannalagen behandlas begreppet bisyssla. Med bisyssla avses tjänst och sådant avlönat arbete eller avlönat uppdrag som tjänstemannen har rätt att avsäga sig samt yrke, näring och rörelse.

Bestämmelsen om bisysslotillstånd och anmälan om bisyssla gäller alla statstjänstemän, även domare och föredragande vid domstolar. Skillnaden mellan domare och övriga tjänstemän är att domarna i regel inte omfattas av något arbetstidsschema. De har således ingen fastställd arbetstid. Därför kan bestämmelsen om bisysslotillstånd i 18 § 1 mom. statstjänstemannalagen vanligen inte tillämpas på domares eller föredragandes bisysslor.

Domarna skall göra en anmälan om sina bisysslor enligt 18 § 3 mom. statstjänstemannalagen. Anmälan görs till den domstol som anges i 18 § statstjänstemannaförordningen (971/1994). Enligt 18 § 2 punkten statstjänstemannaförordningen beviljas domare bisysslotillstånd av den domstol vid vilken de är anställda. Lagmän, tingsdomare, jordrättsdomare, jordrättsingenjörer, vattenrättsdomare och vattenrättsingenjörer beviljas dock bisysslotillstånd av respektive överrätt. Anmälan om bisyssla görs till samma myndighet som beviljar bisysslotillstånd.

Enligt 19 § statstjänstemannaförordningen skall en anmälan om bisyssla göras utan dröjsmål.

Enligt 48 § statstjänstemannalagen gäller vad som i denna lag bestäms om domartjänster och domare även föredragandetjänster och föredragande vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, om republikens president är utnämmande myndighet.

Det finns inga bestämmelser om vad som skall ingå i ett bisysslotillstånd eller en anmälan om bisyssla. De innehållsliga kraven på anmälan kan härledas från dess syfte. Anmälan skall således innehålla uppgifter som kan ligga till grund för en prövning av om utövandet av bisysslan skall förbjudas på de grunder som anges i lagen.

Utöver bestämmelserna i statstjänstemannalagen innehåller speciallagstiftningen begränsningar av skötseln av bisysslor. Enligt 15 kap. 3 § rättegångsbalken får en lagfaren medlem av en allmän domstol inte vara ombud eller biträda en part vid en rättegång, om han inte har del i saken eller talar för sin make eller en i bestämmelsen nämnd nära släkting. Den som är medlem av en domstol får inte i sin egen domstol sköta inskrivnings- eller andra ansökningsärenden för andra än de ovan nämnda personerna. Dessutom har skötseln av bisysslor för vissa tjänstemäns, t.ex. polisers och häradsåklagares, del begränsats genom bestämmelser i speciallagar.

Utövande av domsrätt samt skiljeförfarande

Enligt regeringsformen handhas domarmakten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Till det västerländska systemet hör också en omfattande avtalsfrihet. På den baserar sig skiljeförfarandet, som redan länge har använts som ett sätt att avgöra olika privaträttsliga tvistefrågor. Parterna kan komma överens om att avstå från det vanliga rättegångsförfarandet och lämna tvisten till slutligt avgörande av privatpersoner, skiljemän. Förfarandet regleras i lagen om skiljeförfarande (967/1992).

En skiljeman skall i sitt uppdrag vara opartisk och oavhängig. Enligt 10 § lagen om skiljeförfarande skall en skiljeman på yrkande av en part alltid förklaras jävig, om han hade varit jävig att behandla saken som domare. En skiljeman kan dessutom förkla-

ras jävig på grund av en sådan omständighet som är ägnad att ge befogad anledning att betvivla skiljemannens opartiskhet eller oavhängighet.

Enligt 31 § lagen om skiljeförfarande skall skiljemännen grunda sin dom på lag. Parterna kan bl.a. komma överens om vilken statslag som skall tillämpas.

I regel kan ändring inte sökas i en skiljedom. En part har ändå rätt att överklaga skiljedomen hos domstol till den del domen gäller de fastställda ersättningsbeloppen till skiljemännen. En skiljedom kan förklaras ogiltig eller upphävas på de särskilda grunder som anges i lagen. En ovan avsedd talan behandlas av tingsrätten på den ort där skiljedomen har meddelats. Beslut om verkställighet av en skiljedom fattas av tingsrätten.

I lagen om skiljeförfarande, som trädde i kraft 1992, avstod man enligt internationell praxis från skyldigheten att förvara skiljedomar i en allmän underrätts arkiv.

Domare som skiljemän

Det har inte funnits några statistiska uppgifter eller undersökningsresultat som gäller domarnas deltagande i skiljenämnder. I syfte att få uppgifter om hur vanligt det är med skiljemannauppdrag bland domare utredde domarkommissionen, som tillsattes av justitieministeriet den 4 januari 1996, genom en skriftlig enkät finländska domares deltagande i skiljenämnder 1994–1997. Enkäten riktades till alla de ca 850 personer som innehar en domartjänst, och av dem svarade 785. Svarsprocenten var 92. Enkäten gjordes i månadsskiftet april–maj 1997.

Av de 785 domare som besvarade enkäten uppgav 49 (6,3 %) att de hade haft skiljemannauppdrag under de senaste fyra åren. I en domstolsvis granskning uppgav 8,5 % av de ledamöter av högsta domstolen, hovrätterna, tingsrätterna och arbetsdomstolen som besvarat enkäten att de suttit i skiljenämnder. Domarna vid högsta förvaltningsdomstolen, länsrätterna, vattenöverdomstolen, vattendomstolarna, jorddomstolarna, försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen hade inte haft några skiljemannauppdrag över huvud taget.

Deltagandet i skiljenämnder fördelade sig på följande sätt enligt domstolstyp (HD = högsta domstolen, HovR = hovrätt, TR = tingsrätt, AD = arbetsdomstolen):

Domstol	Svarat	Innehaft skiljemanna uppdrag
domare vid HD	20	13
domare vid HovR	135	10
domare vid TR	420	25
domare vid AD	2	1
Sammanlagt	577	49

Högsta domstolen har en president och 20 justitieråd. Det kom 20 svar på enkäten. Sju ledamöter hade under de fyra senaste åren inte haft ett enda skiljenämndsuppdrag. Fem ledamöter hade under samma tid deltagit i en skiljenämnd och två ledamöter i två skiljenämnder. Av de 20 ledamöter som besvarade enkäten hade 14 således i mycket ringa grad eller inte alls deltagit i skiljenämnder under den aktuella fyraårsperioden. Sex ledamöter uppgav sig ha deltagit i fler än två skiljenämnder under de senaste fyra åren.

Ledamöterna av högsta domstolen uppgav att de under de senaste fyra åren har varit ordförande för eller enda ledamot av 60 skiljenämnder och ledamot av 25 skiljenämnder. De hovrättsdomare som besvarade enkäten uppgav att de varit ordförande för eller enda ledamot av 17 skiljenämnder och ledamot av åtta. Motsvarande siffror för de tingsdomare som besvarade enkäten var 40 respektive 11. En domare vid arbetsdomstolen hade varit ordförande för eller enda ledamot av fem skiljenämnder.

Även om skiljeförfarande inleds leder det inte alltid till en skiljedom. Parterna kan nämligen bilägga tvisten innan den egentliga behandlingen av ärendet börjar eller innan skiljedomen meddelas. Därför ombads domarna i enkäten också svara på hur många skiljedomar de har varit med om att meddela under de senaste åren. Skiljedomarna fördelade sig på följande sätt:

År	1994	1995	1996	1997
domare vid HD	18	13	12	5
domare vid HovR	5	4	5	3
domare vid TR	17	6	8	1
domare vid AD	0	4	0	1
Sammanlagt	40	27	25	10

I sina svar på enkäten uppgav domstolarna att domarnas deltagande i skiljenämnder inte hade medfört några problem för domarnas

egen eller domstolarnas verksamhet. Det hade inte framkommit några fall av jäv eller situationer där sammanträden arrangerats med hänsyn till skiljemannauppdrag.

Domarkommissionens enkät gällde inga andra bisysslor, så om dem har inga uppgifter sammanställts.

1.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Praxis i de övriga nordiska länderna

Sverige. I Sverige bestäms domarnas möjligheter att sköta bisysslor i princip enligt samma bestämmelser som gäller för andra statstjänstemän. Domarna kan delta i skiljenämnder. Domarna, särskilt justitieråden i Högsta domstolen, anlitas i synnerhet som ordförande för skiljenämnderna. I Stockholm äger rätt många internationella skiljeförfaranden rum, eftersom Stockholms Handelsskammars Skiljedomsinstitut har utvecklat ett uppskattat och anlitat skiljeförfarande.

Domarna i såväl Högsta domstolen som Regeringsrätten förbjöds i samband med lönerenormen 1926 att delta i skiljenämnder. Detta förbud varade ända fram till 1970. Efter det har möjligheten för domare de i högsta domstolarna att sköta bisysslor bestämts på samma sätt som i fråga om andra domare.

I Sverige tillsattes 1993 en kommission med uppgift att utreda domarnas ställning och hur domstolsväsendet bör utvecklas (Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. SOU 1994:99). Kommissionen har också ingående behandlat domarnas bisysslor och verksamhet som ledamöter i skiljenämnder. Kommissionens förslag om att de högsta domstolarnas deltagande i skiljenämnder skall utredas närmare har likväl inte lett till nya utredningar eller beredning av någon lag.

Danmark. Enligt en ny lag kan en domare i Danmark endast med tillstånd av presidentrådet utöva en inkomstbringande bisyssla vid sidan av sin huvudsyssla. Rådet består av presidenterna för de kollegiala domstolarna.

Domarna skall varje år avge en rapport om föregående års inkomstbringande bisysslor. Av rapporten skall framgå bisysslans karaktär och uppdragsgivaren. Enligt bestämmelsens uttryckliga lydelse skall parterna i ski-

ljeförfarandet inte uppges i rapporten. Däremot skall det uppges vilka advokater som har representerat parterna och hur domaren har utsetts.

Norge. I Norge har domarna rätt att sköta bisysslor. En tjänstemans bisyssla får dock inte inverka menligt på eller fördröja skötseln av de vanliga tjänsteåliggandena. Domarnas medverkan i skiljenämnder är inte begränsad. I praktiken utses domare i Norge ofta i synnerhet till ordförande för skiljenämnder.

Praxis i vissa av Europeiska unionens medlemsstater

I *Förbundsrepubliken Tyskland* får en domare vara skiljeman endast om han har utsetts till uppgiften av båda parterna i målet eller av ett oberoende organ som inte är part i målet. En domare får alltså inte fungera som skiljeman utsedd bara av den ena parten. I *Holland* är det i regel förbjudet för domare att inneha bisysslor. En domare kan dock vara skiljeman. En domare behöver inte anhålla om tillstånd för att fungera som skiljeman, men han skall meddela domstolsförvaltningen om saken. I *Portugal* finns inga begränsningar i domarnas rätt att vara skiljemän.

I *Grekland* kan domare och hela domstolar utses till skiljemän. På *Irland* kan en domare vara skiljeman.

I *Frankrike* kan en domare sköta skiljemannauppdrag med tillstånd som domstolens ordförande beviljar från fall till fall. I *Italien* kan en domare vara skiljeman med tillstånd av rådet (Consiglio Superiore della Magistratura).

Lagstiftningen i *Österrike* förbjuder innehavare av domartjänster att ta emot skiljemannauppdrag. Som skiljemän har bl.a. pensionerade domare anlitats.

I *Spanien* kan den som innehar en domartjänst enligt lag inte vara skiljeman. I Spanien har inställningen till skiljeförfarandet som sådant tidigare länge varit negativ.

I *England* kan en domare i huvudsyssla inte vara skiljeman. I *Skottland* kan en domare ta emot skiljemannauppdrag.

Praxis i vissa andra stater

I *Schweiz* kan en domare vara skiljeman.

I *Amerikas förenta stater* fungerar domare utnämnda till en domartjänst inte som skilje-

män. Denna praxis baserar sig på anvisningar från American Bar Association. I *Kanada* har domarna i regel förbjudits att sköta bisysslor. De kan dock vara skiljemän.

Praxis vid vissa domstolar

Enligt *Europeiska gemenskapernas domstols* stadga får domarna inte bedriva avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet, om inte rådet i undantagsfall beviljar specialtillstånd. Detsamma gäller i fråga om generaladvokaten och förstainstansrätten. Domarna i EG-domstolen deltar således inte i skiljedomstolar. I *EFTA-domstolens* stadga finns en bestämmelse om domares bisyssla som har motsvarande innehåll som EG-domstolens stadga.

En domare vid *den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna* får inte inneha ett arbete eller en befattning som står i konflikt med domarens oavhängighet och opartiskhet. I praktiken har vissa domare vid domstolen för de mänskliga rättigheterna medverkat i skiljedomstolar.

Jämförelsen i sammandrag

Granskningen visar att domarna i de flesta stater med ett liknande rättssystem och en liknande rättskultur som i Finland kan medverka i skiljenämnder. I alla de andra nordiska länderna kan domare medverka, och medverkar också i praktiken, i skiljenämnder. Av de europeiska stater som var med i jämförelsen råder endast i Österrike och Spanien ett totalförbud för domare att medverka i skiljenämnder.

1.3. Bedömning av nuläget

Domarna i Finland har i någon mån medverkat i skiljenämnder och då i regel som ordförande. Domare som utsetts till skiljenämnder har främst varit ledamöter av högsta domstolen, men också hovrätts- och tingsdomare har utsetts. I den offentliga debatten har man i synnerhet uppmärksammat skiljemannauppdrag som högsta domstolens ledamöter innehaft. I kritiken har det bl.a. framförts att domarnas medverkan i skiljenämnder utgör ett hot mot domstolarnas opartiskhet. I och med den offentliga debatten om skiljemannauppdragen har också frågan om relationen mellan en dylik bisyssla och domarnas tjänsteåligganden lyfts

fram.

Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheter, dvs. Europarådets människorättskonvention (FördrS 19/1990) har varit i kraft i Finland sedan maj 1990. Rättspraxis vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har betonat betydelsen av att domstolarna är oavhängiga och opartiska. En domstol skall i en objektiv granskning vara opartisk på ett sådant sätt att yttre faktorer inte ger grundad anledning att misstänka att domstolens opartiskhet äventyras.

I Finland har man sedan anslutningen till Europarådet börjat utvärdera domarjäv på ett nytt sätt. Domarens opartiskhet skall vara allmänt trovärdig. Enligt principen för en rättvis rättegång räcker det inte med att rättvisa skipas. Ett krav är dessutom att det också för en utomstående ser ut som om rättvisa skipas.

Vid vissa domstolar finns det förutom domare även föredragande med en juridisk slutexamen. Beslutsfattandet vid dessa domstolar sker vanligen utifrån den föredragandes förslag till avgörande. Föredraganden sätter sig in i fallet, skaffar vid behov fram tillägg-
sutredning och utarbetar ett förslag till avgörande. Vid domstolens sammanträde lägger föredraganden fram fallet och sitt eget förslag till slutresultat för de domare som avgör ärendet. Med föredragande avses högsta domstolens kanslichef, referendarieråd samt yngre och äldre justitiesekreterare och högsta förvaltningsdomstolens kanslichef, referendarieråd samt yngre och äldre förvaltningssekreterare. På dem tillämpas statstjänstemannalagens bestämmelser om domare. Föredragande är dessutom assessorerna och fiskalerna vid hovrätterna, länsrättssekreterarna vid länsrätterna, sekreterarna för vatten-
näreren vid vattenöverdomstolen, sekreterarna vid vattendomstolarna, försäkringssekreterarna vid försäkringsdomstolen och sekreterarna vid arbetsdomstolen.

Tjänsten som föredragande vid en domstol har av tradition setts som en tjänst där man lär sig sköta domaråligganden. Tidigare har i synnerhet de föredragande vid hovrätterna i rätt stor omfattning som bisyssla skött olika ombudsuppdrag vid advokatbyråer och juridiska rådgivningsbyråer. Detta har varit möjligt bl.a. för att föredragandena inte har någon så kallad tjänstetid. Möjligheterna att utöva bisysslor har likväl minskat under de senaste åren.

De föredragande vid domstolarna hör till domstolarnas juristpersonal. De samarbetar intimt med domarna när de bereder domstolens avgöranden och lägger fram sina förslag till avgöranden. För parterna i ett mål eller för medborgarna kan det ibland vara svårt att skilja mellan föredragandens och domarens ställning. Med tanke på karaktären hos föredragandens uppgifter är det nödvändigt att se till att det hos parterna eller utomstående inte uppstår några som helst tvivel på föredragandens opartiskhet.

Det har framkommit brister i domstolarnas tillämpning av 18 § 3 mom. statstjänstemannalagen. Det har inte i alla situationer gjorts adekvata skriftliga anmälningar om bisysslor. Domstolarna har inte alltid krävt detaljerade anmälningar om bisysslor. De har således inte alltid förfogat över tillräckliga redogörelser för omfattningen och arten av domarnas bisysslor. Till följd av detta har domstolen inte haft reella möjligheter att pröva om bisysslan har sådana verkningar att den bör förbjudas. Bisysslor har således inte kunnat övervakas på samma sätt som i fråga om andra tjänstemannagrupper.

Den huvudsakliga skillnaden mellan domares och andra tjänstemäns utövande av bisysslor ligger i att domarna vanligen bara har anmälningsskyldighet i fråga om sina bisysslor. Den domstol som tar emot anmälan har på de grunder som anges i 18 § 2 mom. statstjänstemannalagen rätt att förbjuda en domare att ta emot eller inneha en bisyssla som kräver anmälan.

I den enkät som domarkommissionen har låtit utföra framkom inga fall där utövandet av en anmäld bisyssla skulle ha förbjudits med stöd av 18 § statstjänstemannalagen. I enkäten framkom inte heller några jävs- eller tidsanvändningsproblem eller andra praktiska problem i domstolarnas arbete till följd av skiljemannauppdrag. Man har t.ex. inte behövt ändra sammanträdestiderna. En orsak till detta är att samma domare vanligen inte varje år upprepade gånger har deltagit i skiljenämndsarbete.

Det är i praktiken svårt att få uppgifter om skiljenämndernas verksamhet eftersom skiljeförfarandet är offentligt endast inom vissa gränser. Trots att skiljeförfarandet både i Finland och på det internationella planet är ett accepterat och uppskattat sätt att avgöra privaträttsliga tvistefrågor möter förfarandet också misstänksamhet på grund av den begränsade offentligheten.

Trots den begränsade offentligheten inom skiljeförfarandet skall domarnas tjänsteåligganden och eventuella bisysslor stå under offentlig tillsyn. Domarna kan således medverka i skiljenämnder endast om dessa delvis motsatta egenskaper kan jämkas samman på ett sätt som är tillfredsställande med tanke på domstolarnas ställning.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Enligt regeringsformen och den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna skall domstolarna vara oavhängiga och självständiga. Möjligheten för en domare att vara skiljeman och att utöva andra bisysslor måste i första hand bedömas ur denna aspekt. En bisyssla får inte äventyra, eller ens ge intryck av att kunna äventyra, domstolens och domarens opartiskhet och oavhängighet.

Domarna har av ovan nämnda orsaker en exceptionell tjänstemannarättslig ställning i jämförelse med övriga tjänstemän. Denna särställning begränsar domarnas möjligheter att sköta bisysslor, till vilka också skiljemannauppgifterna hör. Domarens verksamhet får inte heller inverka menligt på tjänsteutövningen eller i övrigt stå i strid med 18 § statstjänstemannalagen.

Å andra sidan är det viktigt att skiljenämnderna i Finland garanteras en nivå som tål internationell jämförelse. Det är också viktigt att så kompetent folk som möjligt kan utses till skiljenämnderna.

Bestämmelserna om de högsta domstolarnas ledamöter avviker till vissa delar från bestämmelserna om andra domare. Alla domartjänster får likväl samma ställning i relation till varandra genom 4 § 2 mom. statstjänstemannalagen, enligt vilket de skall specificeras i budgeten. I andra staters lagstiftning har de högsta domstolarnas ledamöter inte behandlats på något annat sätt än andra domare när deltagandet i skiljenämnder har reglerats. Med tanke på medborgarnas förtroende för rättsväsendet är det motiverat med likadana krav på pålitlighet, opartiskhet och ojävighet för alla domare.

På föredragande vid andra domstolar än högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen tillämpas de allmänna bestämmelserna i statstjänstemannalagen. Dessa föredragande är med stöd av de nuvarande

bestämmelserna endast skyldiga att göra en anmälan om bisyssla ifall de inte har någon fastställd arbetstid. Uppgifterna för de föredragande vid de högsta domstolarna skiljer sig inte så mycket från de uppgifter fördragandena vid andra domstolar har att deras ställning när det gäller bisysslor behöver regleras på ett sätt som avviker från bestämmelserna om andra föredragande vid domstolar. På grund av det ovan anförda är det nödvändigt att tillstånd krävs också för de föredragandes bisysslor. Med detta tillvägagångssätt kan den domstol som beviljar tillstånd bättre än för närvarande på förhand bedöma hur en eventuell bisyssla påverkar skötseln av tjänsteåliggandena.

Därför föreslås i propositionen bestämmelser som ger domarna och de föredragande vid domstolarna rätt att utöva bisysslor endast med domstolens tillstånd. Genom ändringen understryks domstolens ansvar vid prövningen av om en bisyssla kan tillåtas. Samtidigt effektivteras tillsynen.

Vidare föreslås en bestämmelse om att de uppgifter som i tillståndsansökan eller anmälan om bisyssla läggs fram om parterna i en tvist som behandlas av en skiljenämnd skall hemlighållas.

Enligt 2 och 9 § lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/1951) samt 1 § 1 mom. 9 punkten i förordningen innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offentlighet (650/1951) skall handlingar som innehåller sådana uppgifter om en enskild affärs- och industrirörelse eller om drivande av näring och yrke vilka myndigheterna har fått i sin tjänsteutövning hållas hemliga, om inte den som ärendet angår ger sitt samtycke till att uppgifter ur dem lämnas ut. De uppgifter som i samband med en ansökan om bisysslotillstånd läggs fram om parterna i ett skiljeförfarande kan anses innehålla sådana uppgifter om enskild affärsrörelse att uppgifterna inte skall vara offentliga.

En totalrevision av offentlighetslagstiftningen är som bäst hos riksdagen för behandling. Enligt förslaget till 24 § 1 mom. 20 punkt i propositionen med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (RP 30/1998 rd) är myndighetshandlingar som innehåller uppgifter om en privat affärs- eller yrkeshemlighet sekretessbelagda. Enligt motiveringen till propositionen motsvarar bestämmelsen gällande bestämmelser. Eftersom en anmälan om vem som är part

inte i sig innehåller någon affärs- eller yrkeshemlighet föreslås, för undvikande av oklarheter, i 18 § 5 mom. statstjänstemannalagen en separat bestämmelse om att uppgifter om parterna skall hemlighållas.

Det har övervägts att också sekretessbelägga ärendets art i tvister som avgörs genom skiljeförfarande. I vissa situationer kan avslöjandet av ärendets art leda till att det också kommer fram vilka parterna är. Sekretessbestämmelser innebär ett undantag från offentlighetsprincipen, och därför bör de trots allt vara så få som möjligt. Med tanke på att det är osannolikt att det via uppgifter om ärendets art framkommer vilka parterna är och med tanke på att det går att uttrycka ärendets art på ett sådant sätt att inga avslöjanden sker, föreslås att sekretessen begränsas enbart till uppgifter om parterna.

3. Propositionens verkningar

Propositionen har inga verkningar i fråga om statsekonomi, organisation eller personal.

4. Beredningen av propositionen

4.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. Det förslag som gäller domares bisysslor baserar sig på den av justitieministeriet 1996 tillsatta domarkommissionens delbetänkande Domarna som skiljemän (kommittébetänkande 1997:12). Enligt det tilläggsuppdrag som kommissionen gavs i början av 1997 skulle den utreda domarnas skiljemannauppdrag och om frågan bör regleras i lag. Kommissionens enhälliga betänkande överlämnades till justitieministeriet den 17 juni 1997.

Justitieministeriet har lagt fram ett separat förslag om att tillstånd för bisyssla skall krävas också av de föredragande vid domstolar-na.

Förhandlingar om propositionen har i överensstämmelse med lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) och avtal i anknytning till den förts med de centralorganisationer som företräder de statsanställda.

4.2. Utlåtanden

Justitieministeriet begärde utlåtanden om domarkommissionens betänkande av följande instanser: finansministeriet, handels- och industriministeriet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, hovrätterna, länsrätterna, de största tingsrätterna, vattenöverdomstolen, Västra Finlands vattendomstol, Östra Finlands jorddomstol I divisionen, arbetsdomstolen, Finlands Juristförbund, Finlands Advokatförbund, Finlands hovrättsdomare, Tingsrättsdomarna, Länsrättsdomarna, Finlands Specialdomare, Finlands domareförbund, Finlands Demokratiska Jurister, Centralhandelskammaren, Skiljedomsrättsliga föreningen i Finland samt de juridiska fakulteterna vid Helsingfors, Lapplands och Åbo universitet. Ett sammandrag av utlåtandena har gjorts av justitieministeriet, som också har gett sitt utlåtande i frågan.

Sammanlagt 45 myndigheter och sammanlutningar har gett ett utlåtande om betänkandet. De flesta remissinstanserna fann huvuddragen i kommissionens ståndpunkter och förslag goda och ansåg att betänkandet utgör en bra utgångspunkt för den fortsatta beredningen. Tre remissinstanser — riksdagens justitieombudsman, högsta förvaltningsdomstolen och Brahestads tingsrätt — ställde sig negativa till att domare är skiljemän.

De flesta remissinstanserna förhöll sig positiva till förslaget om att tillstånd börjar krävas för domares alla bisysslor. En del av utlåtandena var negativa eller innehöll reservationer mot förslagen. I några utlåtanden ansågs att det som eftersträvades med kommissionens förslag kunde nås också med stöd av nuvarande lagstiftning. I en del av utlåtandena föreslogs bl.a. att det vid den fortsatta beredningen bör övervägas om domarnas alla bisysslor skall omfattas av tillståndsörfarandet.

Största delen av remissinstanserna understödde kommissionens förslag om bestämmelser enligt vilka uppgifterna om parterna och ärendet i fråga skall hemlighållas. Från justitieministeriet påpekades att man där inte ser några motiv till att sekretessbelägga de ärenden som behandlas av skiljenämnder.

Enligt högsta förvaltningsdomstolen bör lagen om skiljeförfarande utökas med en bestämmelse om domarens rätt att i vissa fall röja alla de uppgifter som behövs med tanke på hans tjänsteplikter. Likaså bör man med tanke på övervakningen av domarnas öjävighet överväga att i den nämnda lagen skriva in en bestämmelse om att

uppgifterna om parterna och det ärende som behandlas är offentliga om en domare är skiljeman. Enligt Centralhandelskammarens utlåtande bör det bestämmas att också uppgifterna om ett ombud skall hemlighållas i de fall då ombudet är anställt hos en parts företag.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

18 §. Paragrafens 1 mom. föreslås innehålla en begränsning av rätten för en domare eller föredragande vid en domstol att inneha bisyssla utan tillbörligt tillstånd.

I praktiken kan domare och föredragande vid domstolar sköta också andra bisysslor än skiljemannauppdrag. Även de övriga bisysslorna kan för utomstående tyckas äventyra domarens opartiskhet och oavhängighet. Dessa bisysslor kan också inverka menligt på skötseln av tjänsteåliggandena. Därför är det motiverat att med en ny bestämmelse underställa alla bisysslor likadan tillståndsprovning och tillsyn.

För likadan provning av alla bisysslor talar också det faktum att det inte går att definiera vilka av en domares uppgifter som sköts under tjänstetid och vilka som sköts utom tjänstetid. I praktiken kan skötseln av en tidskrävande bisyssla dock innebära mindre tid för tjänsteåliggandena, även om ingen egentlig tjänstetid har fastställts.

Begreppet bisyssla definieras i 18 § 4 mom. Med bisyssla avses tjänst och sådant avlönat arbete eller avlönat uppdrag som tjänstemannen har rätt att avsäga sig samt yrke, näring och rörelse. Begreppet bisyssla föreslås bli tolkat på samma sätt i fråga om domare och föredragande som i fråga om övriga tjänstemän.

Vid provning av om bisysslotillstånd skall beviljas skall det enligt 2 mom. bl.a. beaktas att tjänstemannen inte på grund av bisysslan får bli jävig i sina uppgifter. Det finns separata bestämmelser om i vilka fall en domare är jävig att utföra ett tjänsteåliggande. Det jäv som här avses uppkommer när en domare på grund av sin bisyssla blir kontinuerligt jävig. Det är då fråga om ett mer omfattande jäv än jäv av engångsnatur.

En tjänstemans ansökan om bisysslotillstånd, liksom också anmälan om bisyssla, skall vara så specificerad att det utifrån den går att pröva om bisysslan har sådana verkningar att den inte kan tillåtas. För skiljemannauppdragen, liksom även för de övriga bisysslorna, betyder detta att en separat ansökan skall göras för varje skiljemannauppdrag innan uppdraget tas emot och inleds. I ansökan skall anges de faktorer som inverkar på bedömningen av domarens självständighet, oavhängighet och jäv samt en uppskattning av arbetsbördan.

Med tanke på tillsynen och för att domstolen eller, när det gäller andra tjänstemän än domare, det ämbetsverk som är arbetsgivare skall känna till hur många skiljemannauppdrag som pågår är det viktigt att anmäla också när uppdraget upphör.

Utgående från uppgifterna i ansökan om bisysslotillstånd skall domstolen pröva om domarens deltagande i skiljenämnder eller övriga bisysslor håller sig inom sådana gränser vad uppdragens art och mängd beträffar att det inte kan ge ett intryck som äventyrar förtroendet för domaren i hans tjänsteutövning. Vid provningen skall inte enbart den faktiska situationen beaktas utan också det intryck en utomstående kan få.

I det nya 5 mom. föreslås bestämmelser om att de uppgifter som i ansökan om bisysslotillstånd eller anmälan om bisyssla läggs fram om parterna i en tvist som behandlas av en skiljenämnd skall hemlighållas.

Sekretessbestämmelsen föreslås vara allmän och tillämpas också på andra tjänstemäns än domares ansökningar om bisysslotillstånd och anmälningar om bisyssla, när det är fråga om skiljemannauppdrag.

Ansökan om bisysslotillstånd och anmälan om bisyssla samt de handlingar som läggs

fram i samband med dem är i regel offentliga med stöd av den gällande lagstiftningen om handlingars offentlighet. Med tanke på skiljeförfarandet är detta problematiskt, eftersom ett av syftena med förfarandet är att trygga parterna den möjlighet att lösa en tvist utan offentlighet som avtalsfriheten innebär. Både internationell praxis och principerna för skiljeförfarande talar för att uppgifter om parterna i en tvist som behandlas av en skiljenämnd inte skall komma ut i offentligheten om inte parterna vill det.

2. Närmare bestämmelser

På grund av den föreslagna ändringen av

18 § 1 mom. statstjänstemannalagen vore det ändamålsenligt att ändra 18 § statstjänstemannaförordningen på så sätt att domare i regel beviljas bisysslotillstånd av den domstol vid vilken de är anställda. En domare som är chef för en domstol föreslås bli beviljad bisysslotillstånd av överrätten i fråga.

3. 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 ändring av 18 § statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994) 18 § 1 mom. samt fogas till 18 § ett nytt 5 mom. som följer:

18 §

En tjänsteman får inte ta emot eller inneha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifter som hör till bisysslan och en domare eller en föredragande vid en domstol får inte ta emot eller inneha någon som helst bisyssla, om inte myndigheten på ansökan beviljar tjänstemannen, domaren eller föredraganden tillstånd därtill. Bisysslotillstånd kan beviljas också för viss tid och begränsat. Ett bisysslotillstånd kan återkallas om det

finns skäl därtill.

De uppgifter som i samband med anmälan om bisyssla eller ansökan om bisysslotillstånd läggs fram om parterna i en tvist som behandlas av en skiljenämnd skall hemlig hållas.

Denna lag träder i kraft den 199 .

Helsingfors den 23 oktober 1998

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Jouko Skinnari

Lag

om ändring av 18 § statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994) 18 § 1 mom. samt fogas till 18 § ett nytt 5 mom. som följer:

Gällande lydelse

18 §

En tjänsteman får inte ta emot eller inneha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifter som hör till bisysslan, om inte myndigheten på ansökan beviljar honom tillstånd därtill. Bisysslotillstånd kan beviljas också för viss tid och begränsat. Ett bisysslotillstånd kan återkallas om det finns skäl därtill.

Föreslagen lydelse

18 §

En tjänsteman får inte ta emot eller inneha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifter som hör till bisysslan *och en domare eller en föredragande vid en domstol får inte ta emot eller inneha någon som helst bisyssla*, om inte myndigheten på ansökan beviljar *tjänstemannen, domaren eller föredraganden* tillstånd därtill. Bisysslotillstånd kan beviljas också för viss tid och begränsat. Ett bisysslotillstånd kan återkallas om det finns skäl därtill.

De uppgifter som i samband med anmälan om bisyssla eller ansökan om bisysslotillstånd läggs fram om parterna i en tvist som behandlas av en skiljenämnd skall hemlighållas.

Denna lag träder i kraft den 199 .

