

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den

Till lagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den (RP 7/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne Hallavainio, justitieministeriet
- referendarieråd Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieråd Ilkka Rautio, högsta domstolen
- president Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- president Mikko Könkkölä, Helsingfors hovrätt
- president Jorma Saloheimo, arbetsdomstolen
- professor Juha Lavapuro
- professor Ulla Liukkunen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en domstolslag. Den föreslagna lagen gäller samtliga domstolar och innehåller allmänna bestämmelser om domstolar och domare. I lagen sammanställs de bestämmelser om domstolarnas uppgifter, organisation och administration samt om deras ledamöter och övriga personal som för närvarande finns i de lagar och förordningar som gäller de olika domstolarna. I lagen införs även de bestämmelser som finns i den nuvarande lagen och förordningen om utnämning av domare. Det föreslås dessutom att de bestämmelser som gäller domares tjänstemannarättsliga särställning och som finns i statstjänstemannalagen tas in i domstolslagen.

Dessutom föreslås det att flera andra lagar ändras.

Utlåtande GrUU 14/2016 rd

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017. Lagen om ändring av lagen om stämningmän samt den nya lydelsen av den bestämmelse i rättegångsbalken som gäller tingsrättens domförhet i brottmål avses dock träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas de föreslagna bestämmelserna med avseende på 3, 21 och 98—103 § i grundlagen. I motiven behandlas förslag som gäller tidsbundna uppgifter, specificering av domartjänster i statsbudgeten, domares ställning vid omstrukturering av domstolsväsendet, avstängning av domare från tjänsteutövning och sakkunnigledamöter vid domstolarna.

LAGUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Lagutskottet begärde utlåtande av grundlagsutskottet om hur förslaget bör bedömas med avseende på de konventioner om de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland och de bestämmelser i grundlagen som gäller domstolsväsendet och rättssäkerheten. Lagutskottet fäster i sin begäran om utlåtande uppmärksamhet vid dels det som nämns i motiven till lagstiftningsordningen, dels också övriga förslag som ingår i propositionen såsom, ställningen för utbildningstjänsten som assessor och utbildningssystemet mer generellt, besvärsubudet i fråga om beslut av domarutbildningsnämnden, föreskrifter genom domstolens arbetsordning och omfattningen för användning av arbetsordningen, hovrättens tillsynsuppgifter och systemet för urval av nämndemän.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås regeringen att det stiftas en domstolslag. Lagen ska innehålla allmänna bestämmelser om domstolar och domare. Regleringen är relevant med avseende på grundlagens 3 § om fördelning av statliga uppgifter, 21 § om rättsskydd och 98–103 § om rättskipningen.

De allmänna bestämmelserna om domstolar och domare föreslås bli samlade i domstolslagen. Bestämmelser på förordningsnivå om domstolar och domare ska i huvudsak frångås. Grundlagsutskottet anser att en sådan lösning är befogad särskilt med avseende på domstolarnas oberoende.

Domstolarnas oberoende

Utgångspunkter för bedömningen

Enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Med domstolarnas oberoende avses enligt förarbetet till grundlagen att domstolarna i sin rättskipning ska vara opåverkade av andra aktörer. Det gäller lagstiftaren, den som utövar regeringsmakt och myndigheter liksom också t.ex. parterna i en rättstvist (RP 1/1998 rd, s. 77).

Domstolarnas oberoende hänger nära samman med villkoren för en rättvis rättegång, som utgör en grundrättighet och mänsklig rättighet. I sista hand är det nödvändigt att säkerställa domstolarnas oberoende just för att garantera individens rättsskydd. Domstolarnas oberoende garanteras

Utlåtande GrUU 14/2016 rd

bl.a. genom den synnerligen starka rätten för domare att kvarstå i tjänsten (103 § i grundlagen). Också i fråga om förfarandet vid utnämning av domare bör kravet på oberoende för domstolarna beaktas (RP 1/1998 rd, s. 77).

Specificerade tjänster

I propositionen föreslås att statstjänstemannalagen ska ändras så att endast tjänsterna som domare vid högsta domstolen och domare vid högsta förvaltningsdomstolen ska kvarstå bland de så kallade specificerade tjänsterna. Övriga domartjänster kan således inrättas, dras in eller få andra titlar genom beslut av justitieministeriet.

Grundlagsutskottet menar att specificeringen av enskilda tjänster allmänt taget spelar en mindre roll än tidigare, eftersom riksdagen i samband med budgetbehandlingen bestämmer mer generellt om finansieringen av ämbetsverkens verksamhet. Vid bedömningen av slopandet av status som specificerade tjänster för de ledande tjänsterna vid ministerierna och chefstjänsterna vid ämbetsverk direkt under ministerierna konstaterade utskottet att ett bortfall av specificerade tjänster inte nämnvärt försämrar riksdagens möjligheter att styra förvaltningen, även om styrningen av till exempel ministeriernas interna struktur uteslutande grundar sig på att de ledande tjänsterna är specificerade (GrUU 19/2011 rd).

Specificeringen av tjänsterna kan enligt utskottets åsikt anses stärka domarnas tjänstestruktur indirekt. Specificeringen bidrar till att begränsa justitieministeriets beslutanderätt i förhållande till domstolsväsendet, vilket är relevant med avseende på 3 § 3 mom. i grundlagen.

I propositionen (s. 33) motiveras slopandet av specificerade tjänster bland annat med att det kan göra det möjligt att mer flexibelt än hittills rikta domstolarnas resurser enligt behovet. Eftersom riksdagens godkännande krävs för att inrätta tjänster, kan justitieministeriet för närvarande inte utan budgetbehandling inrätta ordinarie domartjänster fastän det finns behov och tillräckliga anslag. Genom att avstå från att specificera tjänsterna i budgeten kan man alltså också minska behovet av domare som utses för viss tid. Det finns enligt grundlagsutskottets uppfattning godtagbara grunder för att frångå specificerade tjänster.

Trots domstolarnas särskilda konstitutionella ställning anser grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen inte bör bedömas alltför annorlunda jämfört med bestämmelser om frångående av övriga specificerade tjänster. Dessutom har de föreslagna ändringarna ingen relevans för domarnas rätt att kvarstå i tjänsten eller för deras tjänstemannarättsliga ställning. Utskottet finner inte förslaget problematiskt med avseende på 3 § i grundlagen.

Domstolarnas interna oberoende

I 3 kap. 2 § i domstolslagen föreslås bestämmelser om att hovrätten utövar tillsyn över tingsrätterna i sin domkrets och vid behov vidtar åtgärder för att undanröja missförhållanden som den upptäcker. Bestämmelsen motsvarar i sak det som föreskrivs om tillsyn i 2 § 3 mom. i den nuvarande hovrättslagen.

Utlåtande GrUU 14/2016 rd

Förslaget är betydelsefullt med avseende på domstolars oberoende enligt 3 § 3 mom. i grundlagen. Domstolarna ska också vara oberoende inom rättsväsendet. En högre domstol får enligt förarbetet till 3 § 3 mom. i grundlagen inte påverka en lägre domstols domar i enskilda fall. De högsta domstolarnas prejudikat styr alltså domstolarna främst genom att garantera en enhetlig rättspraxis, men är inte direkt juridiskt bindande då man avgör enskilda rättsfall (RP 1/1998 rd, s. 77).

Hovrätternas tillsynsbefogenheter enligt lagförslaget jämföras som grundlagsutskottet ser det i sak med de högsta domstolarnas övervakningsuppgift enligt 99 § i grundlagen, vad gäller domstolarnas oberoende. Enligt lagrummets motiv har de högsta domstolarnas tillsynsuppgift främst ansetts innebära tillsyn över de lägre domstolarna som myndighetsverk. Tillsynen innebär inte rätt att ingripa i handläggningen av enskilda rättsfall. De högsta domstolarnas övervakning omfattar i praktiken rättsskipningens enhetlighet och behandlingstiderna samt övervakning av att domstolarna har tillräckliga resurser. Övervakningen omfattar också att det ordnas rådplägningsdagar och att personalen får behövlig utbildning (RP 1/1998 rd, s. 157).

Hovrätterna genomför övervakningsuppgiften på flera olika sätt. I övervakningen ingår utbildning och kvalitetsprojekt men också inspektioner vid tingsrätterna. Övervakningen gäller verksamhetens smidighet och sättet att sköta uppgifterna och övervakningens syfte är att säkerställa att tingsrätternas arbete är ordnat på behörigt sätt.

Med hänsyn till övervakningens karaktär och det som i grundlagsreformen sägs om domstolars oberoende är regleringen om hovrättens tillsyn inte problematisk med avseende på domstolarnas oberoende. Men utskottet vill med hänsyn till det praktiska genomförandet av tillsynen understryka betydelsen av de faktorer som allmänt berör oberoendet och i synnerhet att man vid tillsynen inte uttrycker åsikter om avgörandet av enskilda rättsskipningsärenden.

Domstolslagens 8 kap. 1 § föreslås föreskriva om domstolarnas ledning och 2 § om chefsdomarens uppgifter. Chefsdomaren leder domstolen och svarar för dess resultat. Chefsdomaren ska sörja för domstolens funktionsduglighet och utvecklande. Chefsdomaren ställer upp resultatmålen för domstolen och sörjer för att de uppnås. Dessutom ska chefsdomaren övervaka att rättsprinciperna tillämpas och lagen tolkas på ett enhetligt sätt i domstolens avgöranden. Regleringen motsvarar enligt motiven (s. 77–78) huvudsakligen den nuvarande regleringen som ingår i lagar och förordningar om olika domstolar.

Det framgår inte med avseende på chefsdomarens behörighet och uppgifter särskilt tydligt vilken fördelningen är mellan rättsskipningsärenden och förvaltnings- och ekonomiärenden. Men grundlagsutskottet menar att det är klart att chefsdomarens uppgifter i allmänhet och chefsdomarens behörighet att övervaka att rättsprinciperna tillämpas och lagen tolkas på ett enhetligt sätt i domstolens avgöranden i synnerhet inte kan avse att inverka på avgöranden av domstolen och en viss beslutssammansättning i enskilda fall. Om den förstås på detta sätt bereder lagstiftningen inga konstitutionella problem.

Arbetsordning

I 1 kap. 4 § i domstolslagen föreslås bestämmelser om att domstolarna själva svarar för organisationen av sin verksamhet med iakttagande av vad som föreskrivs i domstolslagen eller i någon an-

Utlåtande GrUU 14/2016 rd

nan lag. Närmare föreskrifter om en domstols verksamhet, behandling av rättskipningsärenden och rättskipningsmål samt om administrativa frågor och annan organisering av arbetet meddelas i domstolens arbetsordning. Arbetsordningen ska godkännas av domstolen. Arbetsordningen ska innehålla bestämmelser bland annat om fördelningen av mål och ärenden (8 kap. 7 §). Domstolens arbetsordning fastställs av chefsdomaren. Innan chefsdomaren fastställer arbetsordningen ska han eller hon höra ledningsgruppen eller, om domstolen inte har en ledningsgrupp, de ordinarie domarna (8 kap. 9 §).

Regleringen om arbetsordningen är enligt grundlagsutskottets uppfattning uttryck för utgångspunkten att domstolarna ordnar sin egen rättskipningsverksamhet inom de lagfästa ramarna. Regleringen kan därför anses stärka domstolarnas oberoende av den verkställande makten särskilt då man samtidigt reducerar regleringen av domstolarna på förordningsnivå. Med tanke på att arbetsordningens innehåll begränsas till att gälla domstolarnas interna bestämmelser är regleringen inte problematisk med avseende på grundlagen.

Tidsbegränsade domartjänster

Det föreslås att domstolslagen ska föreskriva om att det vid hovrätten, förvaltningsdomstolarna, marknadsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen kan finnas tjänster som assessor för viss tid. Tjänsterna tillsätts i regel för högst tre år.

Bestämmelser om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten finns i 103 § i grundlagen. Domartjänsterna ska enligt huvudprincipen för domstolsväsendet vara permanenta. Grundlagen lägger ändå inga absoluta hinder för att utse en domare för viss tid. Även i de fall där en domartjänst tillsätts för viss tid gäller rätten att kvarstå i tjänsten den tid för vilken domaren utsetts (RP 1/1998 rd, s. 160, GrUU 2/2006 rd).

Assessorstjänsten avses enligt den föreslagna regleringen jämte motiv att vara en utbildningstjänst. Utöver domaruppgifterna ska en assessor delta i det utbildningsprogram som planerats av domarutbildningsnämnden och avfatta slutarbete eller avlägga slutprov. Grundlagsutskottet menar att främjandet av utbildningsmöjligheterna för personer som verkar vid domstolen utgör ett godtagbart skäl för assessorstjänsternas tidsbundenhet (se också GrUU 26/2009 rd). Utskottet noterar också att den föreslagna regleringen ska ersätta exempelvis förfarandet enligt 9 § i den nuvarande hovrättslagen om att förordna föredragande till ledamöter i avgörande sammansättningar. Systemet med assessorer kan i dessa avseenden ge möjlighet att avstå från mycket korta föredragnings- eller rättsfallsspecifika utnämningar till domaruppdrag som grundlagsutskottet inte har ansett vara helt oproblematiska i grundlagshänseende (GrUU 2/2006 rd).

I förslaget ingår ingen uttrycklig bestämmelse enligt vilken en assessor arbetar som domare. Indirekt framgår det av regleringen i bland annat 18 kap. 1 och 3 § i domstolslagen. Likaså har det i motiven (s. 48) tagits fram att det i fråga om assessorstjänsterna handlar om domartjänster. På grund av domarens särskilda konstitutionella ställning är det dock skäl att uttryckligen nämna saken i lagen.

Utlåtande GrUU 14/2016 rd

Domarnas fortsatta behörighet

Domstolslagens 16 kap. 3 § föreslås innehålla bestämmelser om domares fortsatta behörighet efter att tjänsteförhållandet har upphört. En domare är enligt förslaget behörig i ett rättskipningsmål eller rättskipningsärende också efter att domartjänsten eller ett tjänsteförhållande för viss tid har upphört om ett avgörande eller förslag till avgörande i ett ärende gjorts innan domarens tjänsteförhållande upphört. Bestämmelsen ersätter den gällande regleringen som delvis berör samma ärende och som ingår i lagar om olika domstolar.

Lagrummet verkar möjliggöra att en domare på de i bestämmelsen nämnda villkoren kan utöva dömande makt enligt grundlagen utan att längre inneha domartjänst eller tjänsteförhållande för viss tid vid domstolen. Enligt motiven (s. 101) är det avgörande för fortsättningen av behörigheten att domaren innan tjänsteförhållandet upphört uttryckt sin åsikt om hur målet eller ärendet ska avgöras.

Grunden för den föreslagna bestämmelsens något ospecifika formulering är att regleringen beaktar förfaranden vid olika domstolar. Grundlagsutskottet anser att regleringen kan backas upp med motiveringar som hänför sig till domstolarnas praktiska verksamhet. Också med tanke på en smidig handläggning av ärenden vore det föga önskvärt att ha en reglering enligt vilken en i praktiken färdig handläggning borde börjas från början på grund av att exempelvis en domare som hört till avgörandesammansättningen har avgått med pension. Men lagutskottet måste ytterligare överväga en precisering av bestämmelsen för att förtydliga synpunkterna i motiven om faktiskt avgörande innan domarens tjänsteförhållande upphör.

Lagen föreslås inte inkludera en bestämmelse om den tid under vilken domarens behörighet maximalt kan fortgå efter att tjänsten eller det tidsbundna tjänsteförhållandet har upphört. Grundlagsutskottet påpekar att det av 21 § i grundlagen direkt följer att ett ärende också i dessa fall måste handläggas utan ogrundat dröjsmål.

Förbud att söka ändring

I 23 kap. 6 § föreslås en bestämmelse om att ändring i domarutbildningsnämndens beslut inte får sökas genom besvär. Domarutbildningsnämnden ska enligt 21 kap. 1 § i lagen bland annat sköta uppgifter i anslutning till utbildning och prov, det förberedande urvalet av assessorer, urvalet och utnämningen av tingsnotarier, bevilja rätt att använda titeln domarutbildad och bevilja titeln vicehäradshövding.

Den föreslagna regleringen är betydelsefull med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen där det står att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Myndighetsbeslut kan på det sätt som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen anses gälla individens rättigheter eller skyldigheter om lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det ska uppkomma en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Så kallade subjektiva rättigheter är det tydligaste kriteriet av det här slaget. Då måste myndigheten bevilja eller fullfölja rättigheten när de lagfästa villkoren är uppfyllda. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning kan i sig utgöra ett tillräckligt

Utlåtande GrUU 14/2016 rd

exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rättighet (se t.ex. GrUU 39/2013 rd, GrUU 32/2012 rd, GrUU 16/2000 rd). Ett sådant underlag uppkommer däremot inte om en förmån eller service helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, GrUU 16/2000 rd). Även då kan det vara relevant med en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna handlar korrekt och opartiskt (GrUU 10/2009 rd, s. 4, och GrUU 46/2002 rd, s. 9).

I ett beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande får enligt 57 § 3 mom. i statstjänstemannalagen ändring inte sökas genom besvär. Ett separat besvärsförbud i fråga om utnämningsärenden som avgörs av domarutbildningsnämnden är således onödigt.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av den tjänstemannarättsliga regleringen föreslagit att rätten att överklaga också ska kunna utsträckas till beslut om utnämning till tjänst eller tjänsteförhållande (GrUU 18/2011rd, GrUU 51/2010 rd). I sitt betänkande om lagen om riksdagens tjänstemän (GrUB 6/2015 rd) upprepade utskottet sin tidigare ståndpunkt. Riksdagen har på förslag av grundlagsutskottet antagit ett uttalande enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt tar fram en proposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen för att slopa besvärsförbudet i fråga om beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande (RSk 22/2015 rd). Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan frågan om besvär rätt i utnämningsfrågor som ska avgöras av domarutbildningsnämnden bäst bedömas i samband med beredningen av statstjänstemannalagen.

I domarutbildningsnämndens behörighet ska ingå att bevilja titeln vicehäradshövding och rätten att använda titeln domarutbildad. Titeln vicehäradshövding beviljas den som utfört domstolspraktik då villkoren enligt 18 § i lagförslag 2 uppfylls. Den som utfört praktiken har således lagstadgad rätt att få titeln. Regleringen om titeln domarutbildad i 18 kap. 6 § i domstolslagen är formulerad så att domarutbildningsnämnden i viss mån har prövningsrätt i fråga om att tilldela titeln. Grundlagsutskottet bedömer att den marginal som lämnas åt nämnden ändå inte är så betydelsefull att besvärsförbud ens i detta avseende skulle vara motiverat med avseende på 21 § i grundlagen. Därför bör besvärsförbudet som föreslås i 23 kap. 6 § i domstolslagen bli struket.

Intresseledamöter

I propositionen ingår ett förslag till ändring av lagen om arbetsdomstolen (lagförslag 7). Enligt huvudregeln i 8 § 1 mom. i lagen är arbetsdomstolen domför med presidenten eller arbetsdomstolsrådet som ordförande, den ena av de sakkunnigledamöter som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen, samt fyra av de sakkunnigledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden, varav två ska företräda arbetsgivarsidan och två arbetstagersidan. I avgörandesammansättningen enligt bestämmelsen utgörs således majoriteten av ledamöter som företräder olika intressen. Detta motsvarar nuläget.

Grundlagsutskottet har inte sett det som ett problem med avseende på kravet på oavhängighet i 21 § 1 mom. i grundlagen att ett besvärsorgan är knutet till intresseorganisationer (GrUU 35/2006 rd, GrUU 22/1997 rd), men har av hävd ansett att det faktum att de medlemmar som företräder olika intressen utgör majoriteten i ett sådant organ inte står i samklang med oavhängighetskravet

Utlåtande GrUU 14/2016 rd

(GrUU 22/2005 rd, GrUU 25/2004, GrUU 55/2002 rd). Utskottet har ansett det som ett villkor för vanlig lagstiftningsordning att lagförslagen ändras så att ledamöter som företräder särskilda intressen inte utgör majoritet i behöriga sammansättningar.

Grundlagsutskottet har inte uttryckligen tagit ställning till intresseledamöter i arbetsdomstolens avgörandesammansättning under den tid de nuvarande bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna varit giltiga. År 2000 ingick ett förslag om ändring av 8 § i lagen om arbetsdomstolen som en del av en proposition som ledde till stiftandet av arbetsavtalslagen (RP 157/2000 rd). Grundlagsutskottet gav ett utlåtande om propositionen (GrUU 41/2000 rd). Utskottet fäste ingen uppmärksamhet vid regleringen av sammansättningarna enligt 8 § 1 mom.

Arbetsdomstolen handlägger och avgör enligt 1 § i lagen om arbetsdomstolen tvistemål angående arbetskollektivavtal för arbetstagare och tjänstekollektivavtal för tjänstemän samt tvister som grundar sig på bestämmelser om arbets- och tjänstekollektivavtal då frågan gäller arbets- eller tjänstekollektivavtalets giltighet, bestånd, innebörd och omfattning samt den rätta tolkningen av en bestämd avtalspunkt, om något förfarande står i överensstämmelse med arbets- eller tjänstekollektivavtal eller ovan nämnda författningar, eller påföljd av förfarande som strider mot arbets- eller tjänstekollektivavtal eller ovan nämnda författningar. Beror en förpliktelse till fullgörande eller tillämpning av arbets- eller tjänstekollektivavtal i ett visst enskilt fall på avgörandet i en ovan avsedd tvist, kan arbetsdomstolen samtidigt handlägga och avgöra även talan därom.

Grundlagsutskottet noterar att i de ärenden som handläggs av arbetsdomstolen handlar det om rättigheter och skyldigheter baserade på systemet med arbets- och tjänstekollektivavtal. I de ärenden där intresseledamöter utgör majoriteten i domstolens avgörandesammansättning är parterna organiserade under ett arbets- eller tjänstekollektivavtal. Det handlar således om parter som är bundna av ifrågavarande avtal. Regleringen har också beröringspunkter med avtalsfriheten för arbetsmarknadens parter, vilken är baserad på rätten till facklig föreningsfrihet enligt 13 § 2 mom. i grundlagen.

Arbetsdomstolen har en etablerad ställning som specialdomstol som avgör ärenden som gäller kollektivavtal. Regleringen av domstolens avgörandesammansättning motsvarar i allt väsentligt den gällande lagstiftningen. Arbetsdomstolens speciella ställning som ett slags permanent skiljedomstol talar enligt utskottet sammantaget sett för slutsatsen att lagstiftningen mot bakgrund av kravet på opartiskhet enligt 21 § 1 mom. i grundlagen kan analyseras på ett sätt som i viss mån avviker från det vedertagna.

Enligt Europadomstolens dom *Ab Kurt Kellermann mot Sverige* (26.10.2004) innebar en majoritet av arbetsmarknadsparternas intresseledamöter i avgörandesammansättningen inte att domstolen inte kunde anses vara opartisk såsom krävs i artikel 6 i Europakonventionen. Domstolen konstaterade att de edsvurna lekmannaledamöterna i arbetsdomstolen har speciella kunskaper och erfarenheter av förhållandena på arbetsmarknaden. De bidrar därför till domstolens förståelse av förhållandena på arbetsmarknaden och förefaller i princip vara mycket väl kvalificerade att delta i avgörandet av arbetsrättsliga tvister (punkt 60 i domen). Snarlika grunder kan enligt grundlagsutskottets uppfattning påvisas också för intresseledamöters deltagande i arbetsdomstolens avgöranden.

Utlåtande GrUU 14/2016 rd

Grundlagsutskottet fäster med avseende på kravet på oberoende uppmärksamhet vid att i övriga ärenden utom de som gäller arbets- och tjänstekollektivavtal som arbetsdomstolarna handlägger utgör intresseledamöter inte en majoritet i avgörandesammansättningen. Det innebär att ärenden som inte gäller parter som är bundna av arbets- eller tjänstekollektivavtal avgörs i en sammansättning där majoriteten utgörs av presidenten eller arbetsdomstolsrådet som ordförande och sakkunnigledamöterna, vilka inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Likaså kan det enligt utskottet ses som ett slags minimigaranti för opartiskhet i den aktuella regleringen att en ledamot i arbetsdomstolen som tjänstgör för en viss arbetsmarknadspart inte kan delta i handläggningen av ett ärende som gäller ett kollektivavtal som personens arbetsgivare har ingått.

Grundlagsutskottet anser att 8 § i lagförslag 7 inte inverkar på bestämmelserna på lagstiftningsordningen. Men en reglering enligt vilken intresseledamöter inte utgör en majoritet i arbetsdomstolens avgörandesammansättning skulle harmoniera bättre med 21 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid 2 och 6 § i lagförslag 5, som kan ge uppfattningen att intresseledamöter skulle ha majoritet i försäkringsdomstolens domföra sammansättning när ledamöter insatta i förhållandena inom arbetslivet eller företagsverksamhet deltar i att avgöra ett ärende. Men intresseledamöter har inte majoritet i någon som helst ärendegrupp i försäkringsdomstolens avgörandesammansättning. Grundlagsutskottet föreslår att det ska övervägas om regleringen bör justeras för att motsvara detta syfte.

Annat

Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att de grundläggande rättigheterna att få en rättvis rättegång och en sak behandlad utan dröjsmål är viktiga hörnstenar i rättsstaten (GrUU 29/2014 rd). Utskottet betonar att basfinansieringen av domstolarna och de övriga myndigheter som ansvarar för rättstrygghetens förverkligande måste garanteras också i ett ekonomiskt besvärligt läge (GrUU 9/2016 rd, GrUU 29/2014 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 22.4.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd

Utlåtande GrUU 14/2016 rd

medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.