

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Lagutskottet har i ett brev av den 16 november 2005 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna (RP 85/2005 rd). I lagförslaget ingår bl.a. en bestämmelse som ger överdomaren i förvaltningsdomstolen rätt att förordna en förvaltningsrättssekreterare att vara ledamot i den domföra sammansättningen i ett ärende. Grundlagsutskottet anmodas särskilt ta ställning till hur bestämmelserna förhåller sig till dels grundlagens regler

om utövande av domsrätt, utnämning av domare och deras rätt att kvarstå i tjänsten, dels de internationella fördragen om mänskliga rättigheter.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialmedarbetare Liisa Heikkilä, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om förvaltningsdomstolarna. Ändamålet med propositionen är framför allt att göra bestämmelserna om den domföra sammansättningen vid förvaltningsdomstolar smidigare. I lagförslaget ingår bl.a. en bestämmelse som ger överdomaren i förvaltningsdomstolen rätt att förordna en förvaltningsrättssekreterare som är föredragande att ingå i en domför sammansättning vid förvaltningsdomstolen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft hösten 2006.

Regeringen för i motiven till lagstiftningsordning ett resonemang kring bestämmelsen utifrån grundlagens 21 § 2 mom. om garantierna för en rättvis rättegång. Också grundlagens 100 § om de högsta domstolarnas sammansättning och domförhet nämns i sammanhanget. Enligt motiven kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Domföra sammansättningar i förvaltningsdomstolen

Förvaltningsdomstolen är enligt huvudregeln i 12 § 1 mom. i lagförslaget domför med tre ledamöter, alldeles som nu. Men i ärenden och ärendegrupper som framgår av lagförslaget kan förvaltningsdomstolen avgöra ett ärende i en sammansättning med två domare och en föredragande (12 a § 1 mom.), med två domare (12 a § 1 mom.), med en domare och en sakkunnigledamot (12 a § 2 mom.) eller med en domare (12 § 3 mom. och 12 b §).

Grundlagen har bestämmelser bara om de högsta domstolarnas domförhet. När det gäller regler för de övriga domstolarnas sammansättning och domförhet blir framför allt 21 § i grundlagen relevant. I 1 mom. i den står det att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad i en domstol som är behörig samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Garantierna för en rättvis rättegång ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas genom lag.

Förvaltningsdomstolens domföra sammansättning återspeglas inte bara i hur korrekt och snabbt ett ärende blir behandlat utan också i om kraven på en rättvis rättegång blir tillgodosedda. Grundlagsutskottet har i ett utlåtande, som daterar sig till tiden före revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen, ansett att rättssäkerheten i regel kräver att fullföljdsdomstolarna är kollegiala (GrUU 4/1982 rd, s. 2/II). I själva verket är detta huvudregeln i förslaget. Eftersom förvaltningsdomstolarna är fullföljdsdomstolar är det motiverat att ärendena behandlas i en sammansättning med tre domare. En sammansättning med fler ledamöter borgar sannolikt för en allsidigare bedömning och ökar därmed rättssäkerheten.

Men ur rättssäkerhetsperspektiv sett är det också viktigt att ärendena behandlas utan dröjs-

mål. Förutsatt att behandlingen fortfarande sker på behörigt sätt kan en lättare domför sammansättning göra det möjligt att på ett förnuftigt sätt fördela domstolsresurserna mellan krävande och mindre krävande ärenden. Det bidrar till att snabba upp domstolarnas arbete och därmed till att ärendena blir behandlade utan dröjsmål i enlighet med grundlagens krav.

Dessa aspekter har beaktats i nödvändig utsträckning i förslaget. De ärenden som föreslås bli behandlad i andra sammansättningar än med tre domare kan enligt utskottets mening lämpligen avgöras i en lättare sammansättning. De föreslagna reglerna för domföra sammansättningar påverkar inte lagstiftningsordningen.

Föredragande som ledamöter i domföra sammansättningar

Förslaget. I de ärenden som nämns i 12 a § 1 mom. i förslaget är förvaltningsdomstolen domför också i en sammansättning med två ledamöter och föredraganden i ärendet. Överdomaren kan enligt 4 mom. förordna en förvaltningsrättssekreterare med tillräcklig erfarenhet av föredragning av respektive ärenden att vara ledmot i den domföra sammansättningen i det ärende han eller hon är föredragande i. En på detta sätt förordnad föredragande har i grundlagen föreskriven rätt för domare att kvarstå i tjänsten så länge han eller hon är ledamot i förvaltningsdomstolen.¹ Bestämmelserna är betydelsefulla mot bakgrund av grundlagens bestämmelser om oavhängig rättskipning och om utnämning av domare och deras rättsliga ställning.

Premisserna för bedömningen. Den dömande matken utövas enligt 3 § 3 mom. i grundlagen av

¹ Analoga bestämmelser om möjligheten att förordna en föredragande till ledamot i en domför sammansättning ingår i 9 § i den gällande hovrättslagen. På denna punkt har lagen tillkommit utan grundlagsutskottets medverkan. Förfarandet tillämpades 1993—1996 vid hovätterna och länsrätterna med stöd av lagar som stiftats utan grundlagsutskottets medverkan.

oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Med domstolarnas oberoende avses enligt förarbetet till grundlagen att domstolarna i sin rättsskipningsverksamhet ska vara oberoende av inflytande från annat håll, såsom lagstiftaren, utövaren av regeringsmakten likväl som myndigheterna. Domstolarna ska vara oberoende också inom rättsväsendet (RP 1/1998 rd, s. 77/II, GrUU 35/2005 rd, s. 2—3). Dessa till konstitutionens centrala grunder hörande principer har ett direkt samband med kraven i grundlagens 21 § på garantier för en rättvis rättegång. Domstolarnas oberoende garanteras också genom grundlagens 103 § som föreskriver om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten, deras skyldighet att avgå och grunderna för deras anställningsförhållande. Dessutom bör man beakta de krav som domstolarnas oberoende ställer när systemet för utnämning av domare ordnas i enlighet med grundlagens 102 § (RP 1/1998 rd, s. 77/II).

Bestämmelserna om rättvis rättegång i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna utgår från att rättegången ska ske inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin bedömning av oavhängighetskravet särskilt tagit fasta på hur domarna utses, hur lång deras ämbets tid är, vilka garantier det finns mot påverkan utifrån och om det finns omständigheter som ger anledning till tvivel om domstolens oberoende (se t.ex. Langborger 22.6.1989, punkt 32 i domen).

Bedömning av förslaget. Grundlagens 102 § föreskriver att de ordinarie domarna utnämns av republikens president enligt ett i lag bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag. I det aktuella lagförslaget är det överdomaren i förvaltningsdomstolen som förordnar föredraganden till domare. Förordnandet bör enligt utskottet ses som "utnämning" av anda än ordinarie domare i den mening som avses i grundlagen, trots att det noga taget inte handlar om utnämning till en domartjänst. Saken föreslås bli reglerad i lag, vilket är

nog för att uppfylla de formella kraven i 102 § i grundlagen.

Grundlagen sätter inga absoluta hinder för att utnämna en domare för viss tid eller till en bissyssla (RP 1/1998 rd s. 160/I, GrUU 35/2001 rd, s. 2/II). Inte heller Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ansett en domarutnämning på viss tid vara ett problem med avseende på domstolens oavhängighet eller opartiskhet, förutsatt att domaren under denna tid är oavsättlig (se Ettl o.a., 23.4.1987, punkt 41 i domen). I den juridiska litteraturen har man visserligen inte uteslutit risken för att en utnämning på mycket kort tid kan väcka farhågor om vissa domstolars oavhängighet i den mening som avses i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.²

Med hänsyn till kraven på en domares oavsättlighet är det enligt utskottets mening helt klart att grundlagens 103 § om rätt för domarna att kvarstå i tjänsten också gäller en föredragande som förordnats till domare. Därför är hänvisningen i 12 a § 4 mom. till den grundlagsfästa rättigheten för domare att kvarstå i tjänsten främst ett konstaterande av ett i grundlagen förankrat rättsläge.

Enligt den föreslagna formuleringen har föredraganden rätt att kvarstå i tjänsten på samma sätt som en domare "under den tid han eller hon ... är" ledamot i förvaltningsdomstolen. Tanken är, som det framgår av propositionsmotiven, att föredraganden inte är ledamot i förvaltningsdomstolen för viss tid utan för den tid det ärende där han eller hon är fördragande behandlas. Att ge domarstatus för en specifik föredragning eller ett specifikt fall rimmar illa med de i grundlagen och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ställda kraven på oavsättliga domare och därmed på oavhängiga domstolar, menar utskottet. Därför gäller det att omformulera 12 a § 4 mom. så att bestämmelserna om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten tillämpas på föredraganden under hela den tid han eller hon förordnats att vara ledamot i domstolen, allt-

² Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsingfors 2005, s. 352, fotnot 371.

så den tid det ärende där han eller hon är föredragande behandlas (se 9 § 4 mom. i hovrättslagen).

En annan sak som med tanke på domstolarnas oavhängighet bör vägas in i bedömningen av de föreslagna bestämmelserna är att majoriteten i den domföra sammansättningen i förvaltningsdomstolen alltid måste bestå av domstolens ordinarie ledamöter. Kravet att vederbörande ska uppfylla behörighets- och kompetenskravet i 12 a § 4 mom. för att kunna bli förordnad till domare är inte heller det irrelevant. Också på dessa punkter bidrar reglerna till att understryka såväl domstolens som den till domare utfärdades oavhängighet och självständiga roll.

Också om bestämmelserna som ovan konstaterats inte strider mot grundlagen, är det enligt utskottet inte helt oproblematiskt ur grundlagssynvinkel att en tjänsteman som är föredragande vid domstolen förordnas till domare. I och för sig kan det med tanke på domstolarnas oavhängighet i ett sammanhang som detta anses befogat att befogenheten att utfärda förordnande ligger hos förvaltningsdomstolens överdomare och därmed hos domstolen. Men förfarandet bär också drag av intern komplettering inom domstolsväsendet, något som enligt utskottets tidigare ställningstaganden inte får tillämpas in absurdom i utnämningen av domare (GrUB 10/1998 rd, s. 28, GrUU 13/1999 rd, s. 2/II). Mot bakgrund av domarnas oavhängighet kan den domarstatus en tjänsteman vid domstolen ges inte helt jämföras med en ordinarie, eller ens en för viss tid utnämnd domares status på grund av faktorer som exempelvis hänger samman med tjänstemannens karriärplaner inom domstolsväsendet. I vissa fall kan sådana faktorer påverka be-

dömningen av om domstolen kan uppfattas som oavhängig eller inte. Dessutom kan frågor som tangerar den till domare förordnade föredragandens tjänsteansvar ge upphov till onödiga tolkningsproblem.

Lagutskottet bör följaktligen allvarligt överväga om de föreslagna bestämmelserna faktiskt behövs, särskilt med beaktande av att de ärenden som nämns i 12 a § 1 mom. enligt momentet kan avgöras i en sammansättning med två domare.

Övrigt

Det ingår inte i de normala tjänsteuppgifterna för en föredragande vid förvaltningsdomstolen att vara ledamot i domstolen. Enligt propositionsmotiven handlar det om en tilläggsuppgift till vilken fördraganden efter samtycke förordnas särskilt och för vilket betalas ett särskilt arvode. Här kommer bestämmelserna in på grunderna för å ena sidan tjänstemännens rättsliga ställning (GrUU 41/2005 rd, s. 2/I) och å andra sidan domarnas anställningsförhållande (GrUU 19/2001 rd, s. 2/I). Lagförslaget bör därför lämpligen kompletteras med en bestämmelse om den till domare förordnade föredragandens rätt till arvode och om arvodesgrunderna. Dessutom är det motiverat att i lagen nämna att förordnandet kräver samtycke av den som saken gäller.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 14 februari 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.