

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 26/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av 13 § i lagen om högsta domstolen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Lagutskottet begärde den 8 oktober 2009 utlåtande av grundlagsutskottet om hur regeringens proposition med förslag till ändring av 13 § i lagen om högsta domstolen (RP 132/2009 rd) ska bedömas med avseende på grundlagen, särskilt när det gäller en oavhängig utövning av den dömande makten och domarnas rätt att kvarstå i tjänsten.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utvecklingschef Ann-Mari Pitkäranta, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén.

Samband med andra handlingar

Grundlagsutskottet har haft tillgång till de sakkunnigutlåtanden lagutskottet fått från professor Olli Mäenpää, professor Veli-Pekka Viljanen och Högsta domstolarnas tjänstemän rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår i propositionen att referendarierådstjänsterna vid högsta domstolen ändras dels så att fler av tjänsterna kan tillsättas för viss tid, dels så att dessa tjänster kan tillsättas för viss tid direkt med stöd av lagen. Visstidsutnämningen gäller för högst fem år i sänder.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010 och avses bli behandlad i samband med den. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 mars 2010.

I propositionen finns ingen motivering till lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Enligt lagförslaget 13 § 2 mom. kan högst en tredjedel av samtliga tjänster som föredragande vid högsta domstolen vara referendarierådstjänster som tillsätts för viss tid. En sådan tjänst kan tillsättas för högst fem år åt gången. Förslaget

gör det möjligt för högsta domstolen att anställa fler visstidsanställda referendarieråd.

Regleringen är betydelsefull med hänsyn till grundlagsbestämmelserna om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten och om oavhängighet i utövningen av den dömande makten.

Syftet med 103 § i grundlagen är att trygga domarnas rätt att kvarstå i tjänsten. Domartjänsterna ska enligt huvudprincipen vara permanenta. Men grundlagen lägger inga absoluta hinder för att utse en domare för viss tid. Även i de fall där en domartjänst tillsatts 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, s. 3). Den oavsättlighet för domare som grundlagen garanterar gäller inte föredragandena i högsta domstolen, men rätten att kvarstå i tjänsten har i speciallagstiftningen utsträcks även till dessa tjänster genom en direkt hänvisning till 103 § i grundlagen (14 § i lagen om högsta domstolen). Föredragandens rätt att kvarstå i tjänsten påverkas inte av att 13 § ändras, eftersom 103 § i grundlagen även tillämpas på dem så länge visstidsanställningen varar. Förslaget utgör inte något konstitutionellt problem på denna punkt.

Frågan om att utöka antalet visstidsanställda föredragande vid högsta domstolen bör också bedömas mot bakgrund av hur detta påverkar domstolens oavhängighet och opartiskhet. En vital roll i denna bedömning spelar 3 § 3 mom. i grundlagen där det sägs att den dömande makten utövas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Med domstolarnas oberoende avses enligt förarbetena till grundlagen att domstolarna i sin rättsskipningsverksamhet ska vara oberoende av inflytande från annat håll, exempelvis från lagstiftaren, utövaren av regeringsmakten, myndigheter och parterna i en rättskonflikt. Domstolen ska vara oberoende också inom rättsväsendet (RP 1/1998 rd, s. 77). Dessa till konstitutionens centrala grunder hörande principer har också ett direkt samband med kraven i grundlagens 21 § på garantier för en rättvis rättegång och med grundlagens 103 § om rätt för domarna att kvarstå i tjänsten (GrUU 2/2006 rd, s. 3).

Bestämmelsen om en rättvis rättegång i artikel 6 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna utgår från att rättegången ska ske inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Europadomstolen har i sin bedömning av oavhängighetskravet sär-

skilt 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. Sacilor Lormines 9.11.2006, punkt 59 i domen). En domarutnämning på viss tid har i Europadomstolens praxis inte ansetts vara något problem, 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 (se GrUU 2/2006 rd, s. 3).

Lagförslaget handlar inte om att tidsbegränsa tjänster som domare i en beslutför sammansättning vid högsta domstolen utan föredragandetjänster vid domstolen. Men föredragandena har trots allt en viktig roll som beredare av ärenden vid högsta domstolen. Vid högsta domstolens sammanträden avgörs ärendena på föredragning. Föredraganden svarar också för högsta domstolens avgörande, om han eller hon inte reserverar sig. Föredragandenas ställning, tjänsteförhållandets varaktighet inbegripen, är med andra ord inte irrelevant i bedömningen av huruvida kravet på oavhängighet och opartiskhet i grundlagen och konventionen om de mänskliga rättigheterna uppfylls eller inte. Utskottet menar att det i och för sig är klart att såväl oavsättlighet under anställningstiden som permanenta tjänster bidrar till att framhäva föredragandenas, ja hela domstolens oavhängighet. Men å andra sidan vill man genom att låta vissa tjänster vara tidsbundna dels ge personer inom rättsvården möjlighet att utbilda och meritera sig, dels uppdatera kompetensen i beredningen av ärenden som behandlas av högsta domstolen. Aspekter av detta slag på rekrytering och bättre operativa förutsättningar vid högsta domstolen ger godtagbara grunder att i någon mån öka andelen visstidsanställda föredragande vid högsta domstolen.

Mot bakgrund av det ovan sagda strider bestämmelserna inte mot grundlagen. Utskottet vill

trots allt påpeka att enligt lagförslaget kan en visstidstjänst som referendarieråd tillsättas för högst fem år i sänder. Med denna formulering är också mycket korta visstidsanställningar möjliga. Om kortvariga tjänsteförhållanden för viss tid används i stor utsträckning finns det risk för att det får negativa effekter för föredragandens oavhängighet och ger anledning till tvivel om domstolens oberoende. Därför bör bestämmel-

sen preciseras så att huvudregeln är fem år och att avvikelser från det får göras bara av särskilda skäl.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 22 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent

Elisabeth Nauclér /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
ers. Hannu Hoskonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.