

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 53/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Lagutskottet bad den 13 november 2014 grundlagsutskottet om utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen (RP 104/2014 rd).

- utvecklingschef Tuula Kivari, justitieministeriet
- överdomare Juha Pystynen, försäkringsdomstolen
- tf. professor Leena Halila
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om försäkringsdomstolen ändras. Den domföra sammansättningen för avgörande av vissa typer av ärenden görs lättare: vid sidan av de nuvarande sammansättningarna med tre respektive fem ledamöter skapas en endomarsammansättning och en sammansättning med en domare och en läkarledamot. Det föreslås också att rättskipningsärendena inte alltid nödvändigtvis ska behöva avgöras vid ett formellt sammanträde där samtliga ledamöter som deltar i avgörandet samtidigt är närvarande. Om det råder enighet, kan ett ärende avgöras utifrån entydiga skriftliga ställningstaganden från de ledamöter som ingår i den domföra sammansättningen. I regel ska ärendena

dock fortsättningsvis avgöras vid ordinarie sammanträde.

I lagen föreslås också vissa ändringar i de processförfaranden som iakttas i försäkringsdomstolen. Dessutom ska utnämningen av ledamöter med uppgiften som bisyssla kompletteras med en redogörelse för bindningar, och reglerna för utnämning av vissa sakkunnigledamöter ska ändras.

Lagen avses träda i kraft ca tre månader efter att den antagits och blivit stadfäst.

I propositionens begränsade motiv till lagstiftningsordning behandlas den föreslagna regleringens förhållande till kravet på rättssäkerhet och rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagutskottets begäran om utlåtande 15.11.2014

I begäran om utlåtande hänvisas till bedömningen av lagstiftningsordning i propositionen, enligt vilken rätten till en rättvis rättegång och rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt tryggs också i ärenden där det inte längre ordnas formellt sammanträde. Utgångspunkten är fortfarande den att ärendena avgörs vid sammanträde, men i sådana fall som det råder enighet om kan avgörandet, för att behandlingen ska gå snabbare, tas på basis av entydiga ställningstaganden som beslutssammansättningsens ledamöter antecknar i handlingarna. Lagutskottet har begärt utlåtande om hur förslaget till de nämnda delarna bör bedömas med avseende på artikel 6.1 i Europakonventionen och 21 § i grundlagen.

Lagutskottet hänvisar också till förslaget att 5 § i lagen om försäkringsdomstolen, som gäller förordnande av andra ledamöter med uppgiften som bisyssla, ska kompletteras med ett nytt 4 mom. Paragrafens övriga moment motsvarar till sitt innehåll de gällande bestämmelserna. I 2 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs att för förordnande av de ledamöter med uppgiften som bisyssla och suppleanter för dem som avses i 2 mom. ska förslag läggas fram för justitieministeriet enligt vad som föreskrivs i 11 och 12 §. I detta avseende begär lagutskottet utlåtande av grundlagsutskottet om hur bestämmelserna ska bedömas med avseende på 102, 124 och 125 § i grundlagen till den del de föreskriver om förfarande för att utnämna ledamöter i försäkringsdomstolen på förslag av andra än myndigheter.

Att avgöra ett ärende utan att sammankalla ett sammanträde

Enligt 10 § 1 mom. i lagen om försäkringsdomstolen föreslås rättskipningsärenden bli avgjorda på föredragning vid ett sammanträde. I det föreslagna 2 mom. föreskrivs att ett ärende också kan avgöras utan sammanträde, om samtliga ledamöter i den sammansättning som ska avgöra

ärendet är eniga om saken efter att ha tagit del av handlingarna och ingen av ledamöterna kräver att det ska hållas ett sammanträde.

Den föreslagna regleringen är relevant med avseende på bestämmelsen om rättssäkerhet enligt 21 § i grundlagen och rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Förslaget är allmänt beaktansvärt också med avseende på den dömande makten enligt 3 § i grundlagen.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

I Finlands rättssystem har fullföljdsdomstolarna av hävd avgjort ärenden i kollegier där de som deltar i att fatta beslut är närvarande samtidigt. Den konstitutionella bedömningen av det föreslagna 10 § 2 mom. handlar om huruvida utövning av den dömande makten i försäkringsdomstolens fallkan innebära att ett kollegialt rättskipningsavgörande fälls utan att ett sammanträde sammankallas och vilka krav på domstolsavgöranden som kan härledas ur garantierna för en rättvis rättegång. Formuleringen i 21 § i grundlagen, grundlagsutskottets utlåtandep Praxis eller Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis ger inget entydigt svar på den aktuella frågan. Men ur utskottets utlåtandep Praxis går

det att härleda vissa riktlinjer för bedömningen av de framställda frågorna.

Grundlagsutskottet har i sina tidigare utlåtanden fäst uppmärksamhet vid att domstolarnas sammansättning och regleringen av behörigheten är relevant framför allt med avseende på 21 i grundlagen. Domstolens domföra sammansättning återspeglas i hur korrekt och snabbt ett ärende blir behandlat och i om kraven på en rättvis rättegång blir tillgodosedda (GrUU 2/2006 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har 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). I anslutning till det har utskottet senare konstaterat att när förvaltningsdomstolarna är fullföljdsdomstolar är det motiverat att ärendena behandlas i en sammansättning med tre domare och gjort bedömningen att en sammansättning med fler ledamöter borgar för en allsidigare bedömning och därmed ökar rättssäkerheten (GrUU 2/2006 rd, s. 2).

Rättegången i sig definieras varken i grundlagen eller i Europakonventionen. Det är karakteristiskt för rättegången att ärendet vid domstolens sammanträde behandlas ömsesidigt och opartiskt. Den dömande makten vid rättegången utövas av domare som är närvarande samtidigt i domstolens lagfästa sammansättning och som baserar sina avgöranden på ömsesidig förhandling. En mångsidig bedömning av rätts- och bevisfrågor vid domstolens interna förhandling borgar för kraven på rättssäkerhet.

Med avseende på den dömande maktens oavhängighet kan domstolsavgöranden som, i det fall att ledamöterna har varit enhälliga i ärendet, fälls utan att det sammankallas ett sammanträde medföra tryck på enskilda ledamöter att gå in för ett enhälligt avgörande och avstå från att kräva att ett sammanträde sammankallas. På så sätt kan förfarandet äventyra enskilda domares självständighet och oavhängighet i fråga om avgöranden. Det kan innebära en risk för att kravet på domstolarnas oavhängighet inte blir uppfyllt. Det kan också få skadliga återverkningar på hur rättssäkerheten genomförs.

Men att fälla domstolsavgöranden utan att sammankalla ett sammanträde skulle påskynda behandlingen av ärenden och ge möjligheter att rikta in de begränsade resurserna på krävande fall i stället för rutinärenden. Det kan i sin tur främja en snabbare handläggning av ärenden, vilket också är ett av kraven i fråga om garantierna för en rättvis rättegång. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att målet att på dessa grunder lätta upp den domföra sammansättningen är godtagbart med avseende på grundlagen. Utifrån denna utgångspunkt har utskottet därför ansett att förutsatt att behandlingen fortfarande sker på behörigt sätt kan en lättare domför sammansättning göra det möjligt att på ett förnuftigt sätt rikta in domstolsresurserna på krävande ärenden, vilket bidrar till att effektivisera domstolarnas arbete (se GrUU 2/2006 rd, s. 2). De sistnämnda ställningstagandena gäller dock en lättare domför sammansättning och inte att ett domstolsavgörande kunde fällas utan att sammankalla ett sammanträde. Propositionens förslag om lättare sammansättningar i försäkringsdomstolen är enligt utskottets mening godtagbara också i detta sammanhang.

På grundval av det ovan konstaterade anser utskottet att det bör gå att anföra exceptionellt tungt vägande skäl för den föreslagna regleringen, och att utelämnade sammanträden aldrig får äventyra rättssäkerheten. Propositionsmotiven anknyter till en snabbare handläggning och till att ledamöter med uppgiften som bisyssla inte hinner sköta domaruppdraget på grund av andra uppdrag (RP s. 14—15 och 34—35).

Grundlagsutskottet konstaterar att tidsbristen hos ledamöter med uppgiften som bisyssla bör beaktas tillräckligt och behöri gen om åtgärder i processledning och genom att utveckla försäkringsdomstolens verksamhet. Utskottet konstaterar att också i övriga avseenden är motiven till 10 § 2 mom. knapphändiga. Enligt grundlagsutskottets åsikt bör lagutskottet grundligt överväga om det finns tungt vägande skäl för lagstiftningen. Om sådana inte finns bör det föreslagna 10 § 2 mom. strykas.

Men den föreslagna regleringen måste ändras även om lagutskottet anser att det finns tungt vä-

gande skäl för det föreslagna nya förfarandet. Det föreslagna 10 § 2 mom. är nämligen problematiskt också såtillvida att varken det eller propositionen i övrigt innehåller någon reglering för hur en dom enligt det nya förfarandet rent praktiskt ska utarbetas och godkännas. Utskottet anser att regleringen bör ändras så att om ett ärende avgörs utan sammanträde ska varje ledamot i försäkringsdomstolens domföra sammansättning uttryckligen godkänna föredragandens utkast till dom jämte motiveringar. Utan denna ändring blir 10 § 2 mom. problematiskt med avseende på kravet på behörigt domstolsförfarande och kravet på rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen. Lagförslaget 10 § 2 mom. måste justeras för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förfarande vid utnämning av ledamöter med uppgiften som bisyssla

Enligt 5, 11 och 12 § i den gällande lagen om försäkringsdomstolen utnämns andra ledamöter med uppgiften som bisyssla jämte ersättare på förslag av olika arbetsmarknadsorganisationer när uppdraget gäller förvärvs- och företagarpensioner, arbetslöshetsförmåner och ärenden som hänför sig till lagstiftningen om olycksfallsförsäkringar och på förslag av ersättningslagarnas mest representativa centralorganisationer och försvarsministeriet när uppdraget gäller militärskador.

Regeringen har inte förslagit några nämnvärda ändringar i förslagsförfarandet. I 5 § 2 mom. förslås endast en smärre precisering och i ett nytt 4 mom. föreskrivs att ledamöter med uppgiften som bisyssla eller suppleanter för dem ska lämna en redogörelse för sina bindningar. Lagens 11 § 1 mom. ska likaså preciseras och i fråga om militärskadeärenden föreslås förslagsförfarandet bli ändrat så att förslaget ska komma från försvarsministeriet i stället för från arbetsgivarorganisationerna.

Eftersom också försäkringsdomstolens ledamöter med uppgiften som bisyssla är domare i den bemärkelse som avses i grundlagen, måste förslaget bedömas först och främst med avseende på 102 § i grundlagen som gäller allmänna be-

hörighetskrav för domare. Enligt den utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande och bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag. Förfarandet kring utnämning av domare definieras ganska detaljerat i lagen om utnämning av domare. Men utskottet menar att den föreslagna regleringen inte är problematisk med avseende på 102 § i grundlagen eftersom den förutsätter att utnämningen regleras genom lag och 5 och 11 § i förslaget är sådana bestämmelser på lagnivå.

För utnämning av domare - också de nu aktuella domarna med uppgiften som bisyssla - gäller också de allmänna grunderna för tjänsteutnämning enligt 125 § i grundlagen, dvs. skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Förslaget visar inte att dessa krav ska beaktas vid utnämning av ledamöter med uppgiften som bisyssla. Men av formuleringen av 125 § i grundlagen följer att utöver att det vid utnämning av domare med uppgiften som bisyssla betonas sakkunskap i fråga om de ledamöternas specialiseringsområden, bestäms valet också enligt de allmänna utnämningsskriterierna för tjänstemän och domare.

Utnämningsskriterierna för ledamöter med uppgiften som bisyssla måste också bedömas med avseende på 124 § i grundlagen. Den föreskriver att offentliga förvaltningsuppgifter får anförtros andra än myndigheter bara genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara anförtros myndigheter. Utskottet konstaterar att organisationernas delaktighet i utnämningsskriterierna inte kan betraktas som betydande utövning av offentlig makt eftersom den slutgiltiga beslutanderätten i ärendet finns hos justitieministeriet och statsrådet.

Men förslaget måste också bedömas enligt huruvida organisationernas delaktighet i förfarandet kring att utnämna försäkringsdomstolens ledamöter med uppgiften som bisyssla handlar

om en offentlig förvaltningsuppgift. Vid tolkningen av begreppet offentlig förvaltningsuppgift har utskottets utlåtandepraxis varit att först och främst fästa uppmärksamhet vid den aktuella uppgiftens karaktär och särdrag. Det har också tillmätts betydelse huruvida det finns lagbestämmelser om uppgiften, liksom huruvida en viss aktör vid skötseln av uppgiften omfattas av en myndighets beslut, styrning eller övervakning. Uppmärksamhet har också fästs vid vilka rättsverkningar uppgiften och de anknytande besluten ger (se GrUU 5/2014 rd).

När man beaktar att det alltid krävs förslag av organisationerna, vilket i praktiken binder justitieministeriet, och i synnerhet den konstitutionella regleringen av utnämning av domare, måste organisationernas uppdrag att föreslå ledamöter i försäkringsdomstolen med uppgiften som bisyssla betraktas som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Av det följer i sin tur att de allmänna kriterierna för att överföra offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter måste uppfyllas (kravet på ändamålsenlighet, kravet på bestämmelser i lag, förbudet mot att äventyra de grundläggande rättigheterna och god förvaltning och förbudet mot att utöva betydande offentlig makt, se GrUU 8/2014 rd jämte hänvisningar till utlåtanden).

Syftet med regleringen av domarutnämningarna är att garantera att de bästa kandidaterna väljs till uppgiften. Med tanke på det är det något problematiskt med avseende på 124 § i grundlagen att organisationernas förslag i praktiken binder justitieministeriet. Utskottet anser att det vore motiverat att ge justitieministeriet

mer beslutanderätt på så sätt att organisationerna föreslår fler än två kandidater. Det ger garantier för att justitieministeriet vid framställningen av utnämningsförslag till statsrådet kan försäkra sig om att de mest kompetenta kandidaterna blir valda och att kandidatuppställningen också i övrigt sköts på behörigt sätt. Ministeriet ska också kunna begära ett nytt förslag om det anser att kandidaterna inte uppfyller de allmänna kriterierna för tjänsteutnämning.

För att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II, och GrUU 20/2006 rd, s. 2). Därför bör regleringen kompletteras så att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på organisationernas uppdrag att ställa upp kandidater till domare med uppgiften som bisyssla. Det är också motiverat att i lagen beskriva om de kriterier som garanterar att de kandidater som väljs har tillräcklig sakkunskap för domaruppgiften. Dessutom finner grundlagsutskottet det klart att den som framställer förslaget ska följa de allmänna utnämningsgrunderna enligt 125 § 2 mom. i grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om utskottets konstitutionella invändning mot 10 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

GrUU 53/2014 rd — RP 104/2014 rd

Helsingfors den 23 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.