Utlåtande GrUU 49/2018 rd─ RP 136/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om Domstolsverket

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om Domstolsverket (RP 136/ 2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Anu Koivuluoma, justitieministeriet
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- justitieråd Jarmo Littunen, högsta domstolen
- president Mikko Könkkölä, Helsingfors hovrätt
- justitieråd Niilo Jääskinen, högsta förvaltningsdomstolen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att domstolslagen och vissa andra lagar ska ändras. Det föreslås att ett nytt verk, Domstolsverket, ska inrättas. Domstolsverket ska sköta centralförvaltningsmyndighetens uppgifter inom domstolsväsendet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2020. Ett undantag är vissa bestämmelser i domstolslagen och i lagen om domstolspraktik som ska träda i kraft snarast möjligt.

Propositionen anknyter till grundlagens bestämmelser om domstolsväsendet och rättsskyddet (3, 21 och 98—103 §). I propositionens exceptionellt kortfattade motivering till lagstiftningsordningen nämns också att propositionen anknyter till 6, 65, 80, 83 och 119 § i grundlagen.

Klart
5.1

Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen är av stor principiell betydelse för domstolsväsendet finns det skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens motiveringar samt utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslår regeringen att ett nytt verk, Domstolsverket, ska inrättas. Det ska sköta merparten av centralförvaltningsmyndighetens uppgifter inom domstolsväsendet som för närvarande hör till justitieministeriet. Ändringen ska genomföras genom ändringar i främst domstolslagen, framför allt genom att foga ett nytt 19 a kap. om Domstolsverket till den.

I propositionens knappa motivering till lagstiftningsordningen granskas den föreslagna regleringen med avseende på grundlagens bestämmelser om domstolsväsendet och rättsskyddet (3, 21 och 98—103 §). Motiveringen till lagstiftningsordningen är exceptionellt kortfattad, och bestämmelsernas förhållande till grundlagen beskrivs bara ytligt. Den tar överhuvudtaget inte upp grundlagsutskottets i frågan relevanta praxis, och man hänvisar inte till den i övriga delar av propositionsmotiven heller. Grundlagsutskottet betraktar detta som en klar brist i propositionen som till övriga delar är omsorgsfullt beredd.

Domstolsverket ska vara ett centralt ämbetsverk inom justitieministeriets förvaltningsområde. Enligt det föreslagna 19 a kap. 2 § 1 mom. i domstolslagen är dess uppgift att se till att domstolarna på ett högklassigt sätt kan utöva dömande makt och att domstolarnas förvaltning är effektivt och ändamålsenligt organiserad. Domstolsverket ska vara ett sådant ämbetsverk som hör till statens centralförvaltning som avses i grundlagens 119 § 1 mom. Eftersom utövande av offentlig makt hör till Domstolsverkets uppgifter ska de allmänna grunderna för det regleras genom lag enligt grundlagens 119 § 2 mom. Med allmänna grunder avses i bestämmelsen främst namnet, branschen, de huvudsakliga uppgifterna samt behörigheten (RP 1/1998 rd, s. 174). Till denna del är regleringen om Domstolsverket heltäckande och, på några få undantag när, tillräckligt exakt.

I konstitutionellt hänseende härleds de viktigaste villkoren för Domstolsverkets verksamhet ur 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. Särskild betydelse har också de högsta domstolarnas uppgifter enligt 99 § i grundlagen, i synnerhet 2 mom. enligt vilken de högsta domstolarna övervakar rättskipningen inom sina behörighetsområden. De högsta domstolarnas tillsynsuppgift har främst ansetts innebära tillsyn över de lägre domstolarna i dessas egenskap av myndighet, och den innebär inte rätt att ingripa i handläggningen av enskilda rättsfall. De högsta domstolarnas tillsynsuppgift omfattar i praktiken rättskipningens enhetlighet och behandlingstiderna samt övervakning av att domstolarna har tillräckliga resurser. Övervakningen omfattar också att det ordnas rådplägningsdagar och att personalen får behövlig utbildning (se RP 1/1998 rd, s. 157).

Med domstolarnas oberoende avses att domstolarna i sin rättskipning bör vara oberoende av inflytande från annat håll. Det gäller lagstiftaren, den som utövar regeringsmakt och myndigheter

liksom också t.ex. parterna i en rättstvist (se RP 1/1998 rd, s. 77, GrUU 14/2016 rd, s. 2). Domstolarnas oberoende innebär alltså å ena sidan att de är oberoende av aktörer utanför rättsväsendet (externt oberoende) och å andra sidan att domstolarna och enskilda domare är oberoende inom domstolsväsendet (internt oberoende). Grundlagsutskottet understryker att organiseringen av domstolsväsendets förvaltning och ekonomi inte får äventyra dessa två dimensioner av domstolarnas oberoende. Det innebär att domstolarna ska vara oberoende också i förhållande till Domstolsverket.

Enligt föreslagna 19 a kap. 3 § i domstolslagen ska Domstolsverket i sin verksamhet beakta domstolarnas oberoende samt de högsta domstolarnas uppgifter och ställning enligt grundlagen. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen är nödvändig i synnerhet med tanke på att Domstolsverket föreslås få tämligen omfattande centralförvaltningsuppgifter inom domstolsväsendet. Enligt propositionsmotiven (s. 70) gäller detta också de högsta domstolarnas tillsynsuppgift enligt 99 § 2 mom. i grundlagen.

Med tanke på domstolarnas oberoende är det av betydelse att Domstolsverkets högsta beslutande organ ska vara en direktion med en stark domarmajoritet: sex av direktionens åtta ledamöter ska vara domare (19 a kap. 7 §). På så sätt får domstolsväsendets synpunkter mycket tyngd i Domstolsverkets beslutsfattande och samtidigt elimineras möjligheten till indirekt politisk styrning av domstolarna. Också när det gäller att tillsätta direktionen ska domstolarna genom nomineringen av kandidater till ledamöter ha en stark ställning, även om det är statsrådet som tillsätter direktionen (19 a kap. 7 och 8 §). De högsta domstolarnas ställning i enlighet med 99 § i grundlagen beaktas i förslaget bland annat genom en specialbestämmelse om hörande av de högsta domstolarna (4 §) samt i direktionens sammansättning och nomineringen av kandidater till ledamöter (7 och 8 §). Grundlagsutskottet anser att de nämnda bestämmelserna förenliga med grundlagen.

Enligt propositionsmotiven ska domstolarnas centralförvaltning organiseras på ett sätt som betonar domstolarnas strukturella oberoende och främjar en effektiv och resultatrik skötsel av domstolarnas förvaltningsuppgifter. Domstolarnas grundlagsfästa oberoende inverkar i praktiken i synnerhet hur Domstolsverket kan utöva resultatstyrning av domstolar. Resultatstyrningen är problematisk med avseende på grundlagen om den ens indirekt berör domstolsverksamhetens innehåll och påverkar rättskipningen. I nuläget är det justitieministeriet som utövar resultatstyrning över domstolarna, vilket till viss del är problematiskt i konstitutionellt hänseende. Att inrätta ett nytt verk undanröjer inte helt detta problem, även om det nya Domstolsverket i princip stärker domstolarnas oberoende genom att begränsa möjligheterna till politisk syrning. Respekten för en oberoende rättskipning kräver återhållsamhet i såväl resultatstyrningen som utvecklingen av domstolarna, så att verket inte ens indirekt hamnar in på rättskipningens område.

Justitieministeriet ska ha kvar sin behörighet i fråga om tjänstekollektivavtal och tjänsteregleringar, strategisk styrning och utveckling av domstolsväsendet. Likaså behåller ministeriet ansvaret för genomförandet av viktiga projekt, exempelvis strukturreformer, som gäller domstolsväsendet. Dessutom ska justitieministeriet sköta andra uppgifter på statsrådsnivå som gäller domstolsväsendet, såsom författningsberedningen samt budget- och ramberedningen. Grundlagsutskottet anser att de uppgifter som blir kvar vid justitieministeriet som helhet betraktat är så pass omfattande och viktiga att det kan antas att de minskar den faktiska betydelsen av inrättandet av Domstolsverket som en garanti för domstolarnas oberoende ställning. I synnerhet det att behörigheten

i fråga om tjänstekollektivavtal och tjänsteregleringar blir kvar vid justitieministeriet är inte helt oproblematiskt med tanke på det viktigaste målet med inrättandet av Domstolsverket.

Vissa iakttagelser om enskilda bestämmelser

Den grundläggande bestämmelsen om Domstolsverkets administrativa ställning finns i 19 a kap. 1 § i domstolslagen. Enligt bestämmelsen "finns Domstolsverket inom justitieministeriets förvaltningsområde". Formuleringen innebär att Domstolsverkets ställning jämställs med de övriga ämbetsverken och inrättningarna inom statsförvaltningen. Domstolarnas oberoende i rättskipningsärenden begränsar dock, i jämförelse med förvaltningen i allmänhet, enligt propositionsmotiven möjligheterna att administrativt eller genom budgeten styra domstolsväsendets verksamhet (s. 22). Grundlagsutskottet anser att ett omnämnande i motiveringen inte, med hänsyn till Domstolsverkets centralförvaltningsuppgifter, är helt tillräckligt för att uppfylla kravet på tydlig lagstiftning. Därför finns det skäl att till lagen foga en bestämmelse som framhäver Domstolsverkets oberoende. Den kunde till exempel bli ett nytt moment i 19 a kap. 1 §.

Domstolsverkets uppgifter slås fast främst i 19 a kap. 2 § där uppgifterna i princip specificeras. Av betydelse med tanke på Domstolsverkets uppgifter är också den grundläggande bestämmelsen om Domstolsverket i 19 a kap. 1 § och bestämmelsen om domstolarnas oberoende i 3 §. I propositionsmotiven (s. 23) karakteriseras Domstolsverket som en serviceorganisation som centraliserat ska sköta uppgifter som inte enligt lag hör till statsrådet eller domstolarna. De viktigaste och med avseende på domstolarnas oberoende mest centrala uppgifterna är att göra framställningar till justitieministeriet om anslag för domstolarnas omkostnader samt i enlighet med den godkända budgeten besluta om fördelningen av anslag mellan domstolarna (punkt 1), att följa resultaten av domstolarnas verksamhet (punkt 6), att i riksomfattande utvecklingsprojekt och andra projekt vara det ämbetsverk som företräder domstolsväsendet, om ärendet inte omfattas av en domstols, statsrådets eller någon annan myndighets behörighet (punkt 7), att delta i det allmänna utvecklandet av domstolsväsendets verksamhet (punkt 8) och att främja, stödja och samordna utvecklingsprojekt som gäller domstolarna och deras verksamhet (punkt 9).

Domstolsverkets allmänna uppgift ska enligt 19 a kap. 2 § 12 punkten vara att "sköta övriga centralförvaltningsuppgifter inom domstolsväsendet". I detaljmotiven konstateras att 12 punkten avser t.ex. sakkunniguppgifter inom översättnings- och tolkningstjänster, personal- och ekonomiförvaltning, upphandlingar, dataskydd, arkivering, informationstjänster och kommunikation. Dessa tekniska och rutinmässiga uppgifter är av den karaktären att de enligt grundlagsutskottet naturligt kan höra till Domstolsverket.

Utskottet anser dock att den föreslagna 12 punkten i ljuset av de övriga motiveringarna till den är problematisk. Enligt motiven (s. 57) möjliggör bestämmelsen "att också andra uppgifter än de som föreslås i detta lagförslag kan centraliseras till Domstolsverket". I motiven till bestämmelsen konstateras också att behörigheten i ärenden som gäller tjänstekollektivavtal och tjänstereglering-ar med stöd av bestämmelsen senare kan överföras från justitieministeriet till Domstolsverket eftersom dessa uppgifter "kan anses höra till de 'övriga centralförvaltningsuppgifter' som avses i punkten i fråga". Med beaktande av de ovannämnda principiella synpunkterna ger en så pass fri centraliseringsfullmakt Domstolsverket en omfattande och självständig allmän behörighet att besluta om sina administrativa uppgifter, vilket enligt grundlagsutskottets uppfattning inte är opro-

blematiskt med tanke på kravet på att de uppgifter som hör till ett ämbetsverk som har hand om domstolsförvaltningen bör regleras på lagnivå. Lagutskottet ska antingen slopa den föreslagna 12 punkten eller på ett väsentligt sätt precisera den så att den avser tekniska och rutinmässiga uppgifter. Av domstolarnas grundlagsfästa oberoende ställning följer att behörigheten i fråga om tjänstekollektivavtal och tjänsteregleringar uttryckligen ska regleras i lag.

Uppföljning

Grundlagsutskottet anser att lagförslagen i regeringens proposition i tillräcklig grad beaktar kraven på domstolarnas oberoende enligt 3 § 3 mom. i grundlagen och på de högsta domstolarnas uppgifter enligt 99 § i grundlagen. Vidare anser utskottet att reformens faktiska konsekvenser för domstolarnas oberoende ställning samt rättssäkerheten bör följas noggrant och observerade problem åtgärdas. Samtidigt ska det undersökas vilken samlad effekt alla reformer som under de senaste åren genomförts inom domstolsväsendet har haft på domstolarnas oberoende ställning och medborgarnas rättssäkerhet (se också GrUU 12/2017 rd, s. 4, GrUU 14/2016 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 5.12.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.