

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av domstolslagen och vissa andra lagar

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av domstolslagen och vissa andra lagar (RP 270/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jennimari Huovinen, justitieministeriet
- president Mikko Könkkölä, Helsingfors hovrätt
- president Tapani Vasama, Vasa hovrätt
- professor Markku Suksi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Svenska Finlands folkting
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i domstolslagen, fastighetsbildningslagen, sjölagen, lagen om grupptalan, lagen om företagsanering, utsökningsbalken, militära rättegångslagen och lagen om domstolspraktik.

Propositionen syftar till en strukturreform av tingsrätterna. Genom reformen ska tingsrättsnätverket utvecklas så att det efter den återstår 20 tingsrätter i Finland av de nuvarande 27.

Dessutom föreslås det i propositionen att vissa särskilda kategorier av ärenden, dvs. sjörättsmål, grupptalansmål, företagsaneringsärenden, utsökningsbesvär och militära rättegångsärenden, koncentreras till färre tingsrätter än för närvarande.

Utlåtande GrUU 12/2017 rd

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft den 1 januari 2019. Undantag utgör i detta avseende ändringarna i 17 kap. 2, 7 och 15 § och 19 kap. 6 § i domstolslagen samt i 14 § i lagen om domstolspraktik, som föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen mot grundlagens 17 § om språkliga rättigheter, grundlagens 103 § om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten och grundlagens 122 § om den administrativa indelningen. Enligt regeringens uppfattning kan propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Tillgång till rättsskydd

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.

Syftet med de nu föreslagna lagändringarna är att i strukturellt hänseende förstärka tingsrätterna så att tillgången till rättsskydd och rättskipningens kvalitet kan tryggas också i framtiden. Man bedömer att ändringen bättre än i dag möjliggör utveckling av rättskipningspersonalens kompetens och användning av större domstolssammansättningar och att den ökar jämlikheten när det gäller behandlingstiderna för mål och ärenden. Dessa syftemål och förväntade konsekvenser anknyter till tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagens 21 §. Grundlagsutskottet har påpekat att de grundläggande rättigheterna att få en rättvis rättegång och att få en sak behandlad utan dröjsmål är viktiga hörnstenar i rättsstaten (GrUU 14/2016 rd och GrUU 29/2014 rd).

En annan sak som är av betydelse för tillgången till rättsskydd är att när antalet tingsrätter och verksamhetsställen (kanslier och sammanträdesplatser) minskar, kommer resorna till domstolar i första instans i tviste- och brottmål att bli längre. Grundlagsutskottet framhåller ändå att de olägenheter som de längre avstånden medför kan minskas genom att använda e-tjänster och fjärråtkomst. Med beaktande också av detta kommer tingsrättsnätverket att vara tillräckligt heltäckande med tanke på grundlagens 21 §. Förslaget bedöms inte sammantaget äventyra rätten för var och en att få sin sak behandlad av en behörig domstol eller rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt.

Språkliga rättigheter

Enligt grundlagens 17 § 2 mom. ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. I samma moment sägs det att det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder.

Utlåtande GrUU 12/2017 rd

Till de samhälleliga behoven enligt grundlagens 17 § 2 mom. är det utan tvekan befogat att hänföra också tillgången till rättsskydd och kvaliteten på detta skydd, som även de är skyddade som grundläggande rättigheter. Av betydelse vid granskningen av det nu aktuella förslaget är den aspekt som också betonades i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. att språken behandlas jämlikt i formellt hänseende och att också den faktiska jämlikheten mellan den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningen tryggas bl.a. i fråga om ordnandet av samhälleliga tjänster (RP 309/1993 rd, s. 69).

Enligt lagförslaget ändras inte den språkliga indelningen av tingsrätterna, med undantag för Österbottens tingsrätt vars arbetsspråk byts från svenska till finska. De språkliga rättigheterna tillgodoses enligt propositionen bland annat genom att ett tillräckligt antal språkdomartjänster placeras vid de tvåspråkiga tingsrätterna.

Den föreslagna sammanslagningen av tingsrätterna har ändå konsekvenser för de språkliga rättigheterna och särskilt den svenskspråkiga domstolsservicen. Det sägs i propositionen att större domstolsenheter kan ha bättre möjligheter att tillgodose de språkliga rättigheterna genom att bilda förstärkta sammansättningar eller inrätta en språkavdelning för svenskspråkiga ärenden. I större enheter kan man också satsa på språkundervisning för personalen. Den föreslagna lagstiftningen och de bestämmelser på lägre nivå som hör samman med den kan emellertid också ha negativa konsekvenser för hur de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken.

Bestämmelser om placeringen av tingsrätternas kanslier och sammanträdesplatser utfärdas enligt 2 kap. 4 § i domstolslagen genom förordning av justitieministeriet. Enligt det utkast till förordning som bifogats propositionen kommer tingsrättskanslier att försvinna bland annat från orter där det tills vidare finns en tvåspråkig tingsrätt. I propositionen bedöms också vilka konsekvenser flyttningen av kanslierna har för kanslipersonalens språkkunskaper (s. 30, 56—57). Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det under beredningen av propositionen (se RP s. 56) kom fram att de nuvarande tingsrätternas svenskspråkiga personal inte är villig att flytta till nya orter. Detta kan i princip försvåra möjligheterna att tillgodose de språkliga rättigheterna i praktiken.

Grundlagsutskottet poängterar behovet att vid reformen av tingsrättsnätverket lägga särskild vikt vid de språkliga rättigheterna och vid att dessa rättigheter tillgodoses i praktiken, i synnerhet i starkt svenskspråkiga områden. Man ska å ena sidan se till att de språkliga rättigheterna tillgodoses till exempel när det föreskrivs om verksamhetsställen genom förordning eller fattas beslut om sådana (GrUU 21/2009 rd, GrUU 42/2006 rd). Men det är å andra sidan också nödvändigt att vid reformen vidta praktiska åtgärder för att tillgodose dessa rättigheter. Såsom det sägs i propositionen kan det t.ex. handla om att inrätta språkavdelningar, ge utbildning och i högre grad beakta språkkunskaper vid rekrytering.

Av den som utnämns till tingsnotarie vid en tvåspråkig domstol krävs det enligt 3 § i lagen om domstolspraktik och 10 kap. 9 § i domstolslagen utmärkta muntliga och skriftliga kunskaper i befolkningsmajoritetens språk inom domstolens domkrets samt nöjaktig förmåga att i tal och skrift använda det andra språket. När majoritetsspråket vid Österbottens tingsrätt ändras från svenska till finska påverkas således också språkkunskapskraven för tingsnotarierna. Utan specialarrangemang skulle antalet svenskspråkiga notarieplatser i hela landet vara bara två i stället för de nuvarande fem. Grundlagsutskottet betonar att det enligt vad som också framgår av propositionen (s.

Utlåtande GrUU 12/2017 rd

29) är skäl att värna om kontinuiteten i den svenskspråkiga domstolspraktiken. Ett sätt att göra detta kunde enligt utskottet vara att till vissa delar föreskriva om språkkraven för tingsnotarier på ett annat sätt än i den allmänna bestämmelsen. Frågan är av betydelse för att domstolsväsendet också i framtiden ska kunna sköta sina uppgifter på båda nationalspråken.

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Bestämmelser om användning av samiska i domstol finns i samiska språklagen.

Lagförslaget innebär att Lapplands tingsrätts domkrets blir större. Ändringen påverkar inte bestämmelserna om användning av samiska i domstol. Enligt det förslag till förordning som bifogats propositionen ska det kansli i tingsrätten som ligger närmast samernas hembygdsområde läggas ned. Grundlagsutskottet påpekar att detta kan ha konsekvenser för rekryteringen av personal som behärskar samiska.

Konsekvenserna av bestämmelserna samt uppföljning

En arbetsgrupp vid justitieministeriet föreslog nyligen att de summariska tvistemålen ska koncentreras till vissa tingsrätter (Centralisering av summariska tvistemål, justitieministeriet, Betänkanden och utlåtanden 12/2017). De ändringar som arbetsgruppen föreslår i sitt betänkande avses träda i kraft samtidigt som reformen av tingsrättsnätverket eller så snart som möjligt efter det.

De summariska ärendena utgör en betydande del av tingsrätternas arbete. En eventuell centralisering av dessa ärenden har därför betydelse bland annat för tingsrätternas organisation, personalens placering och lokalarrangemangen.

Grundlagsutskottet upprepar som sin ståndpunkt att de sammantagna effekterna av ändringar som hänför sig till skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer inte får vara oskäliga (se t.ex. GrUU 43/2016 rd, GrUU 33/2016 rd, GrUU 19/2016 rd, GrUU 32/2014 rd). Om reformer som gäller en och samma fråga genomförs som separata lagstiftningsprojekt, kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (se GrUU 43/2016 rd, GrUU 60/2014 rd).

Grundlagsutskottet anser att det är skäl att noga följa vilka faktiska konsekvenser ändringen av tingsrättsnätverket och den eventuella reformen av behandlingen av summariska ärenden som hänför sig till den har för den regionala tillgången till rättsskydd och tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna och vid behov åtgärda eventuella problem. Utskottet föreslår därför att lagutskottet överväger möjligheten att förelägga riksdagen ett förslag till uttalande som gäller uppföljning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

Utlåtande GrUU 12/2017 rd

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 31.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.