

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång och av förvaltningsprocesslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång och av förvaltningsprocesslagen (RP 85/2012 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- kanslichef Päivi Pietarinen, högsta förvaltningsdomstolen

- överdomare Juha Pystynen, försäkringsdomstolen
- ersättningsexpert Katja Järveläinen, Statskontoret
- direktör för rättshjälpsverksamheten Liisa Vehmas, Helsingfors rättshjälpsbyrå.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- riksdagens justitieombudsman
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- marknadsdomstolen
- besvärsnämnden för social trygghet
- Finlands Advokatförbund
- Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång ändras så att dess tillämpningsområde också gäller allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. Dessutom ska förvaltningsprocesslagen ändras.

Syftet med propositionen är att erbjuda en part rättsskydd genom ett sådant effektivt nationellt rättsmedel som krävs i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna när en rättegång som gäller ett förvaltningsärende fördröjs. Parten ska då ha rätt att av statens medel få en skälig gottgörelse. Bestämmelserna om dom-

stolar ska tillämpas också på besvärsnämnder som behandlar besvärärenden. För närvarande tillämpas lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång endast i allmänna domstolar.

Dessutom fogas till förvaltningsprocesslagen en bestämmelse om att förvaltningsdomstolen på en parts begäran ska ge denne en uppskattning av ärendets behandlingstid.

Propositionen hänför sig till propositionen om statsbudgeten för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Propositionen syftar till att lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (nedan gottgörelselagen) (362/2009) också ska gälla förvaltningsprocesser. Målet är att förbättra parternas rättssäkerhet och genomföra de skyldigheter som förordas av europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens rättspraxis. Grundlagsutskottet ansåg när gottgörelselagen stiftades att det är ytterst angeläget att lagens räckvidd breddas med det snaraste genom en separat ändring (GrUU 2/2009 rd). Också lagutskottet ansåg det viktigt att utvidga tillämpningsområdet och hänvisade i detta sammanhang särskilt till situationen i försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen (LaUB 3/2009 rd).

Lagutskottet anser att reformen stärker den enskilda partens ställning och rättigheter i rättegångar som gäller förvaltningsärenden. Den erbjuder parterna ett effektivt rättsmedel som krävs i Europakonventionen i de fall där rättegången drar ut på tiden. Dessutom är rätten att få en uppskattning av behandlingstiden viktig för parten. Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Det tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Skälighets behandlingstid

I 3 § i gottgörelselagen föreskrivs det att en enskild part har rätt till gottgörelse av statens medel om rättegången har fördröjts så att dröjsmålet kränker partens rätt till rättegång inom skälighets tid. Sakkunniga har velat se en mer exakt definition på skälighets behandlingstid.

Men utskottet anser att det inte går att exakt definiera en skälighets behandlingstid i lagen, efter-

som det finns skillnader mellan olika typer av fall. I 4 § i gottgörelselagen finns de kriterier som ska ligga till grund för en bedömning av vad som är en skälighets behandlingstid. När man bedömer om rättegången fördröjts ska man enligt paragrafen beakta rättegångens längd men också målets eller ärendets natur och omfattning, sakens betydelse för parten och hur parterna, myndigheterna och domstolar har agerat under rättegången.

Genomsnittliga behandlingstider

Med tanke på uppföljningen av rättegångarnas totala längd är det problematiskt att förvaltningsdomstolarna, bortsett från högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol och försäkringsdomstolen, för närvarande inte har något ärendehanteringssystem som skulle visa den totala längden på rättegångarna. Utskottet anser att behovet av begäran om beräknad behandlingstid skulle minska väsentligt om domstolarna i likhet med försäkringsdomstolen tillhandahöll ett automatiskt meddelande om att ett ärende väckts med tillhörande information om den genomsnittliga behandlingstiden vid domstolen. Dessutom kunde domstolarna och besvärsnämnderna på sina webbplatser ha tydlig information om de genomsnittliga behandlingstiderna i olika kategorier av ärenden. Ärendehanteringssystemen kunde med fördel utvecklas så att de visar ärendets hela livscykel och när en eventuell omprövningsbegäran väckts.

Utskottet går in på de genomsnittliga behandlingstiderna nedan i detaljmotiveringen i fråga om när rättegången börjar.

Ökad arbetsbörda

Enligt utredning är det svårt att förutse hur många yrkandena på gottgörelse kommer att bli

och hur mycket arbetsbördan följaktligen kommer att öka. Utskottet hänvisar i fråga om domstolarnas arbetsbörda till sitt utlåtande om budgetpropositionen (RP 95/2012 rd — LaUU 10/2012 rd) där det tar upp frågan om domstolarnas basfinansiering. Det är härafter viktigt att bevaka hur arbetsbördan utvecklas vid förvaltningsdomstolarna, specialdomstolarna och besvärdsnämnderna och att se till att de har resurser så att det inte uppstår dröjsmål.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång

5 §. När rättegången börjar. När man bedömer hur lång tid rättegången tagit finns det ett fall där Europadomstolen ansett att rättegången började för målsägandens del när målsäganden i förundersökningen meddelade om sitt yrkande på ersättningar av gärningsmannen. Enligt 5 § 1 mom. 3 punkten i gottgörelselagen börjar den tid som räknas in i rättegångens längd när målsägandens yrkande har väckts vid domstolen. Då kan man fråga sig om bestämmelsen i det här sammanhanget bör justeras så att vår lagstiftning harmoniseras med Europadomstolens rättspraxis.

Den aktuella propositionen går inte ut på att helt och hållet se över gottgörelselagen utan det rör sig om att bredda tillämpningsområdet så att det också omfattar förvaltningsdomstolarna. Europadomstolens avgörande gällde enbart rättegångar i brottmål och tvistemål i allmänna domstolar. Ersättningsanspråk från målsägande i brottmål har karaktären av privaträttsliga tvistemål och kan därför enligt 3 kap. i lagen om rättegång i brottmål behandlas antingen i anknytning till behandlingen av brottmålet eller separat enligt det lagfästa förfarandet för rättegång i tvistemål.

Enligt utskottet är det motiverat att den tid som räknas in i rättegångens längd börjar i fråga om målsägandens ersättningsanspråk när ärendet väcks i domstolen, oavsett om målsäganden väcker tvistemålet om ersättningen i domstolen

genom separat talan eller om anspråket behandlas vid rättegången i brottmålet. Ändringen i 5 § i gottgörelselagen kommer att leda till att målsägandena i brottmål obefogat särbehandlas vid bedömningar av rättegångens längd beroende på hur yrkandet behandlas.

6 §. Gottgörelsens belopp. Gottgörelsebeloppet bygger på en nivå som i paragrafen bedöms på årsbasis. Det här befaras utesluta de fall som kräver mycket snabb behandling, där en godtagbar behandlingstid räknas i högst några veckor eller månader och inte i år.

Men bestämmelserna i 3, 4 och 6 § i gottgörelselagen garanterar enligt utskottet en skälig gottgörelse också om behandlingen av ärenden som måste behandlas särskilt snabbt drar ut på tiden. En enskild part har enligt 3 § rätt till gottgörelse av statens medel om rättegången har fördröjts så att dröjsmålet kränker partens rätt till rättegång inom skälig tid. När man bedömer om en rättegång har fördröjts ska man enligt 4 § i lagen ta hänsyn till rättegångens längd och också t.ex. målets eller ärendets natur och dess betydelse för målsäganden. Dessutom ska Europadomstolens rättspraxis vägas in. Det är alltså inget villkor för gottgörelse att dröjsmålet ska ha varat i minst ett år. Ett dröjsmål som är kortare än ett år kan visserligen bara i undantagsfall kränka rätten till rättegång inom skälig tid enligt 3 §. I praktiken gäller detta främst bara ärenden om frihetsberövande. Om ett dröjsmål som berättigar till gottgörelse har varat i mindre än ett år, kan utgångspunkten för att bestämma gottgörelsebeloppet vara 1 500 euro. Beloppet kan sänkas eller höjas på de grunder som anges i 4 och 6 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen. På ärenden som är anhängiga vid domstol eller vid en nämnd enligt 2 § 1 mom. när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gäller vid ikraftträdandet, står det i ikraftträdandebestämmelsen. Det finns anledning till kritik mot att bestämmelsen innebär att rättsmedlet de facto kan användas först om tre eller fyra år. Det har framförts önskemål om att lagen ska träda i

kraft och effektivt kunna användas betydligt tidigare.

Övergångsbestämmelsen är avsedd att ge förvaltningsmyndigheterna och domstolarna tillräckligt med tid att bereda sig på tillämpningen av de nya bestämmelserna. Inom förvaltningsprocessen ska också den tid det tar för förvaltningsmyndigheten att behandla omprövningsbegäran eller en administrativ sanktion räknas in i rättegångens längd. Det betyder att den statliga och kommunala förvaltningen plus de myndigheter som behandlar förvaltningsärenden måste bevaka behandlingstiderna i tillräcklig utsträckning. I förvaltningsdomstolarna kräver reformen att de totala behandlingstiderna systematiskt följs upp, så att också den tid som gått åt i de tidigare behandlingsfaserna beaktas i ärendehanteringssystemet. Enligt utredning pågår fortfarande utvecklingen av ett sådant här system i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

2. Lag om ändring av förvaltningsprocesslagen

30 a §. *Uppskattning av ärendets behandlingstid.* Lagen föreslås bli kompletterad med en bestämmelse om att en besvärsmyndighet på begäran av en part ska ge denne en uppskattning av ärendets behandlingstid. Enligt detaljmotiveringen avses här en uppskattning av behandlingstiden uttryckligen i det aktuella fallet. Även om det också står i detaljmotiven att uppskattningen inte kräver en närmare utredning av fallet i fråga har sakkunniga oroat sig över att det är tänkt att parten ska få en uppskattning av be-

handlingstiden på så sätt att det inte räcker med den genomsnittliga behandlingstiden i den aktuella kategorin av ärenden utan att uppskattningen ska gälla behandlingstiden i det aktuella fallet. Man har också befarat att den slutliga behandlingstiden kan avvika mycket från uppskattningen, eftersom behandlingstiden påverkas av ärendets natur och bland annat tilläggsutredningar inlämnade av dem som överklagat.

Den nya bestämmelsen är inte avsedd att i betydande grad ändra på den praxis för beräknad behandlingstid som redan tillämpas i många förvaltningsdomstolar. Domstolen kan ge uppskattningen i enkelt förfarande och det kräver inte någon närmare utredning av fallet i fråga. Uppskattningen kan i regel bygga på de genomsnittliga behandlingstiderna i den aktuella ärendekategorin och eventuellt på andra uppgifter som framgår av förvaltningsdomstolens ärendehanteringssystem. Det betyder att registratorskontoret vanligtvis har den information som behövs. Avsikten är inte att t.ex. högsta förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller besvärstillstånd ska bedöma om den kommer att bevilja besvärstillstånd eller inte. Om det behövs kan den lämna uppskattningen i två delar så att där står dels när beslutet om eventuellt besvärstillstånd kommer att fattas, dels när det slutliga avgörandet beräknas bli klart om besvärstillståndet beviljas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 16 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. Johanna Jurva /saf
Suna Kymäläinen /sd
Antti Lindtman /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.