

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 september 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna (RP 85/2005 rd) till lagutskottet för beredning.

Utlåtande

Lagutskottet har begärt utlåtande från grundlagsutskottet. Utlåtandet (GrUU 2/2006 rd) ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialmedarbetare Liisa Heikkilä, justitieministeriet
- förvaltningsråd Ahti Rihto, högsta förvaltningsdomstolen

- överdomare Liisa Sahi, Helsingfors förvaltningsdomstol
- förvaltningsrättsdomare Veijo Tarukannel, Tavastehus förvaltningsdomstol
- advokat Mikko Kemppainen, Finlands Advokatförbund
- ordförande, tf. förvaltningsrättsdomare Tuomas Salo, Förvaltningsrättsdomarna rf
- vice ordförande Jukka Leinonen, Valtionhallinnon erityisalojen ja tuomioistuinten diploma-insinöörit ry
- professor Olli Mäenpää
- akademiforskare Outi Suviranta.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om förvaltningsdomstolarna. Enligt propositionen är förvaltningsdomstolen fortfarande i regel domför med tre ledamöter. Som alternativa sammansättningar föreslås en sammansättning med två förvaltningsrättsdomare och en sammansättning med en förvaltningsrättsdomare. Dessutom ska föredraganden i ärendet kunna förordnas att vara ledamot i förvaltningsdomstolen vid sidan av två förvaltningsrättsdomare. De ärendegrupper där en mindre sammansättning kommer i fråga räknas upp särskilt i lagen.

Enligt förslaget är den vanliga sammansättningen även vid vatten- och miljöärenden en sammansättning med tre ledamöter. Ärendet kan dock avgöras i en sammansättning med fyra ledamöter om en fråga på grund av sin natur kräver det.

Sammansättningen med två förvaltningsrättsdomare och föredraganden som tjänstgör som ledamot i förvaltningsdomstolen och sammansättningen med två förvaltningsrättsdomare ska enligt förslaget vara alternativ till varandra såtillvida att dessa sammansättningar kan användas i

fråga om samma ärendegrupper. En förvaltningsrättssekreterare med tillräcklig erfarenhet och som särskilt förordnats till uppgiften ska kunna tjänstgöra som ledamot i förvaltningsdomstolen i ett ärende där han eller hon är föredragande. I mentalvårdsärenden som gäller beslut om fortsatt vård kan ett underställningsärende avgöras i en sammansättning med en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot. Om ledamöterna i en sammansättning med två ledamöter inte är eniga om avgörandet ska ärendet överföras till en normal sammansättning med tre ledamöter för avgörande.

Beslutanderätten för en domare utökas enligt förslaget så att en domare ensam kan avgöra hu-

ruvida förvaltningsdomstolen är behörig att behandla ett ärende som anhängiggjorts hos den. En domare kan enligt förslaget ensam fatta beslut om processledningsåtgärder och förberedande och andra särskilda åtgärder, t.ex. ett förordnande som gäller verkställighet samt hållande av muntlig förhandling. En domares rätt att fatta slutliga beslut i sak utökas så att en domare ensam kan avgöra fullföljsärenden som gäller olika kontroll- och felavgifter samt körkortsärenden.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft hösten 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Det basala syftet med propositionen är att göra reglerna för förvaltningsdomstolarnas sammansättning flexibla för att rättskipningspersonalen vid domstolarna bättre ska kunna utnyttjas för ärenden som är svåra antingen juridiskt sett eller till följd av bevisningen i dem. Lagutskottet anser lösningen vara bra. Samtidigt är utskottet överens med regeringen, som i motiven (s. 9/I) påpekar att skapandet av mer flexibla sammansättningar genom att ändra dem är möjligt bara i den mån detta kan göras utan att äventyra rättssäkerheten eller det allmänna förtroendet för förvaltningsdomstolarnas avgöranden.

Utskottet har i ett annat sammanhang (LaUU 18/2004 rd) påpekat att det inte räcker med enbart snabba avgöranden för att trygga en hög nivå på rättsskyddet. Och samtidigt spelar flera av de ärendegrupper förvaltningsdomstolarna behandlar en mycket stor roll i människors dagliga liv. Därför gäller det att se till att förvaltningsdomstolarna är utrustade för att fullgöra sitt uppdrag som en kugge i rättsskyddsmaskine-

riet. Syftet kan enligt utskottet uppnås dels genom att förse förvaltningsdomstolarna med adekvata personella resurser, dels genom att se över förvaltningsdomstolarnas arbetsrutiner och lagstiftningen om dem. Det nu föreliggande lagförslaget tillgodoser på ett lämpligt sätt det sistnämnda konceptet, eftersom de föreslagna ändringarna tillåter ett effektivare utnyttjande av de personella resurserna utan att såvitt man kan bedöma äventyra de rättssäkerhetsgarantier som hänger samman med lagskipningens kollegiala karaktär.

Detaljmotivering

12 §. Domförhet. Huvudregeln enligt paragrafen är att förvaltningsdomstolen är domför med tre ledamöter. I 3 mom. anges när en ledamot ensam kan fatta beslut. Eftersom 2 mom. innehåller bestämmelser om sakkunnigledamöters medverkan i förvaltningsdomstolen i vissa frågor, har lagutskottet preciserat 3 mom. med att beslutet i dessa fall uttryckligen fattas av en lagfaren ledamot.

12 a §. Sammansättning i vissa ärenden. Paragrafen räknar upp de grupper av ärenden där förvaltningsdomstolen är beslutför i en samman-

sättning med antingen två ledamöter eller alternativt två ledamöter och en föredragande som uppfyller behörighetsvillkor om vilka föreskrivs separat.

Enligt propositionsmotiven (s. 29/I) utnämns föredraganden i det senare fallet inte till ledamot i domstolen för viss tid utan förordnas till ledamot för den tid det ärende där han eller hon är föredragande behandlas. Att ge domarstatus för en specifik föredragning eller ett specifikt fall rimmar illa med de i grundlagen och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ställda kraven på oavsättliga domare och därmed på oavhängiga domstolar, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Grundlagsutskottets bedömning av de föreslagna bestämmelserna är att också om de inte strider mot grundlagen är det inte helt oproblematiskt ur grundlagssynvinkel att en tjänsteman som är föredragande vid domstolen förordnas till domare. Förfarandet bär enligt grundlagsutskottet drag av intern komplettering inom domstolsväsendet.

Syftet med bestämmelserna är i sig godtagbart av de orsaker utskottet nämner i den allmänna motiveringen. Men principiellt sett är grundlagsutskottets farhågor trots allt så grava att lagutskottet inte ser någon anledning att tillåta den föreslagna möjligheten för föredraganden att vara ett slags tillfällig ledamot i den domföra sammansättningen. Utskottet påpekar dessutom att detta inte ens är nödvändigt med tanke på bestämmelsernas huvudsakliga syfte, eftersom också förslaget utgår från att sammansättningen med två ledamöter och en till ledamot särskilt förordnad föredragande på alla punkter är ett alternativ till en sammansättning med två ledamöter. Lagutskottet föreslår följaktligen att i lagförslaget stryks möjligheten för en föredragande att i särskilt angivna ärenden vara ledamot i domstolen för den tid det ärende där han eller hon är föredragande behandlas. Utskottet föreslår att detta sker så att 1 mom. ändras och 4 mom. stryks.

Den i paragrafen föreslagna sammansättning med två ledamöter är enligt propositionsmotiven (s. 24) motiverad när fullföljdsärendena är juridiskt klara och vedertagen rättspraxis tilläm-

pas. Ärendegrupperna i 1 mom. har valts utifrån dessa premisser. Utskottet anser det dock viktigt med hänsyn till rättssäkerheten att man inte slentrianmässigt stannar för en tvåledamotssammansättning i de ärenden som räknas upp i momentet, utan att man på behörigt sätt tar hänsyn till särdragen i varje enskilt ärende när man bestämmer den domföra sammansättningen. För att styra denna prövning föreslår utskottet att momentet kompletteras med en bestämmelse om att två ledamöter kan behandla ärendet om det inte är av sådan art att det kräver en sammansättning med tre ledamöter. En sammansättning med tre ledamöter krävs i regel exempelvis när en lagtolkningsfråga av ny typ dyker upp.

Utskottet har också noterat att 9 § i den gällande hovrättslagen (56/1994) innehåller en bestämmelse om att hovrätten är domför också i en sammansättning med två ledamöter och föredraganden, som ska uppfylla vissa behörighetsvillkor. Med hänsyn till den nu aktuella lagen och grundlagsutskottets utlåtande om den uppmanar utskottet justitieministeriet att i samband med utvecklingen av hovrättsförfarandet överlag fundera på om detta system är korrekt.

12 b §. Domförhet med en ledamot. I 1 mom. anges i vilka ärenden förvaltningsdomstolen är domför även med en ledamot.

I 2 mom. ingår en hänvisningsbestämmelse om att bestämmelser om förvaltningsdomstolens domförhet med en domare finns i 193 § 2 mom. i utlänningslagen (301/2004) och i 27 § 2 mom. i rättshjälpslagen (257/2002). Efter att regeringen lämnat sin proposition har en ny fängelselag (767/2005) blivit stadfäst. I 20 kap. 14 § 1 mom. i den lagen föreskrivs det också att förvaltningsdomstolen är domför med en ledamot när den behandlar ärenden som faller inom lagens tillämpningsområde. Av den anledningen har lagutskottet kompletterat momentet med en hänvisning till denna bestämmelse i fängelselagen.

Ingressen. Regeringen lämnade sin proposition innan en lag om ändring av 7 och 12 § i lagen om förvaltningsdomstolarna hade hunnit träda i

kraft den 1 oktober 2005. Propositionen bereddes med hänsyn till sakinnehållet i dessa ändringar, men lagtekniskt behöver ingressen i lagförslaget ses över.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 26 mars 1999 om förvaltningsdomstolarna (430/1999) 12 §, sådan den lyder delvis ändrad i *lagarna* 106/2000 och 699/2005, samt *fogas* till lagen nya 12 a och 12 b § som följer:

12 §

Domförhet

(1 och 2 mom. som i RP)

Har besvär eller yrkanden som framställts i något annat förvaltningsprocessuellt ärende återtagits helt, kan en *lagfaren* ledamot ensam fatta beslut med anledning av detta. En *lagfaren* ledamot kan ensam avgöra också ett ärende där det är fråga om huruvida besvär eller något annat förvaltningsprocessuellt ärende har anhängiggjorts inom utsatt tid, samt avgöra huruvida förvaltningsdomstolen är behörig att behandla ett ärende som anhängiggjorts där. En *lagfaren* ledamot kan ensam fatta beslut om ett förordnande som gäller verkställighet enligt 32 § i förvaltningsprocesslagen eller någon annan lag. En *lagfaren* ledamot kan ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas i ärendet samt träffa de avgöranden som gäller genomförandet av dessa förfaranden och även besluta om andra åtgärder som hänför sig till ärendets förberedelse. En *lagfaren* ledamot kan också ensam förkasta ett yrkande som gäller

hållande av muntlig förhandling eller förrättande av syn.

12 a §

Sammansättning i vissa ärenden

Förvaltningsdomstolen är domför också (*utesl.*) i en sammansättning med två ledamöter (*utesl.*), om inte en fråga som skall avgöras i ärendet är av den karaktären att den kräver en sammansättning med tre ledamöter och domstolen skall avgöra ett fullföljdsärende som gäller (1—12 punkten som i RP)
(2 och 3 mom. som i RP)
(4 mom. *utesl.*)

12 b §

Domförhet med en ledamot

(1 mom. som i RP)

Bestämmelser om förvaltningsdomstolens domförhet med en domare finns i 193 § 2 mom. i utlänningslagen, (*utesl.*) 27 § 2 mom. i rätts-

hjälpslagen (257/2002) och 20 kap. 14 § 1 mom.
i fängelselagen (767/2005).

(3 mom. som i RP)

Denna lag träder i kraft den

20 .

Helsingfors den 2 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Leena Harkimo /saml
Lasse Hautala /cent
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd

Lyly Rajala /saml
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd (delvis)
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Juhani Sjöblom /saml
Timo Soini /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.