

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det i lagen om högsta förvaltningsdomstolen tas in en ny bestämmelse om domför sammansättning i besvärstillståndsärenden som gäller asyl och internationellt skydd samt i besvärstillståndsärenden som är förknippade med dessa och som gäller uppehållstillstånd eller avlägsnande ur landet och inreseförbud. Enligt förslaget ska högsta förvaltningsdomstolen vara domför även i en sammansättning med två ledamöter, om inte en fråga som ska avgöras i ärendet på grund av sin natur kräver en sammansättning med tre ledamöter. Avsikten är att ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter ska överföras till en utökad sammansättning för avgörande, om ledamöterna inte är eniga om avgörandet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för år 2016 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2016.

MOTIVERING

1 Nuläge och föreslagna ändringar

Nuläge

Antalet asylsökande har ökat betydligt i Finland 2015. Fenomenet motsvarar det som sker på annat håll i Europa och i världen. Det ökande antalet sökande medför problem för Migrationsverket, som är första beslutsinstans, samt för Helsingfors förvaltningsdomstol som avgör besvär över verkets beslut och för högsta förvaltningsdomstolen som är högsta besvärinstans i dessa ärenden.

I Finland är förvaltningsdomstolarna första domstolsinstans i besvär som gäller förvaltningsärenden. Under de senaste åren har de ärenden som kommit in för avgörande till förvaltningsdomstolarna varit allt mer omfattande och krävande samt av större samhällelig betydelse än tidigare. Det är då viktigt att personalresurserna riktas på ärendena med hänsyn till deras art så ändamålsenligt som möjligt och endast i den omfattning som i vart och ett fall är nödvändig för att säkerställa rättssäkerheten. Som fullföljdsdomstolar är förvaltningsdomstolarna i regel domföra med tre ledamöter. Bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) tillåter dock att ärenden avgörs i en mindre sammansättning än den sedvanliga. Utgångspunkten för skapandet av mer flexibla och förenklade sammansättningar i förvaltningsdomstolarna är att åstadkomma en effektiv arbetsfördelning som sparar kostnader och främjar tillgodoseendet av rättssäkerheten i förvaltningsprocessen.

Även om förvaltningsdomstolarna som fullföljdsdomstolar normalt verkar i en sammansättning med tre ledamöter, har det ur en processekonomisk synpunkt dock varit motiverat att utöka en domares rätt att fatta beslut i sådana ärenden, i vilka säkerställandet av rättsskyddet inte kan anses kräva att fler domare deltar i avgörandet. Till exempel i Helsingfors förvaltningsdomstol har man konstaterat att användningen av detta sammansättningsalternativ möjliggör ett mer flexibelt och snabbt förfarande vid behandlingen av vissa asylärenden. Med stöd av utlänningslagen (301/2004) har vissa besvär över sådana asylbeslut där ansökan har avslagits som uppenbart ogrundad redan nu för tiden kunnat avgöras i en sammansättning med en domare vid Helsingfors förvaltningsdomstol. Även uppehållstillståndsärenden som grundar sig på något annat än behovet av internationellt skydd innehåller sådana besvärärenden som är rättsligt enkla och som inte ur rättsskyddssynpunkt förutsätter att ärendet behandlas i en sammansättning med tre domare. Av denna anledning kan även dessa ärenden vid behov behandlas i en förenklad sammansättning. Förvaltningsdomstolar är således, beroende på ärendegrupp, beslutföra inte bara med tre ledamöter utan även med två ledamöter eller med en ledamot.

Förvaltningsdomstolarnas beslut får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. I vissa ärenden, såsom i sådana i 6 kap. i utlänningslagen avsedda ärenden som gäller asyl och internationellt skydd, får förvaltningsdomstolens beslut överklagas endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Enligt 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) är högsta förvaltningsdomstolen domföra att behandla och avgöra ärenden som gäller besvärstillstånd och yrkanden som har samband med dem i en sammansättning med tre eller flera ledamöter. I regel behandlas sådana ärenden i en sammansättning med tre ledamöter. Om högsta förvaltningsdomstolen inte beviljar besvärstillstånd med tre ledamöter, ges inget avgörande i ärendet och om besvärstillstånd beviljas, ges ett avgörande i ärendet och det behandlas i regel i en sammansättning med fem ledamöter.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd har genomförts genom 198 b § och genom ändringar i 199 § (194/2015) i utlänningslagen. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2015. Enligt bestämmelserna ska den vars asylansökan har avslagits vid ett s.k. påskyndat förfarande göra en ansökan om förbud mot verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet inom sju dagar från det att beslutet delgetts sökanden. Förvaltningsdomstolen ska däremot fatta beslut som gäller ansökan om verkställighetsförbud inom sju dagar. Bestämmelserna har tolkats så att även högsta förvaltningsdomstolen ska fatta ett skriftligt beslut som gäller ansökan om verkställighetsförbud inom sju dagar även i det fallet att verkställigheten inte förbjuds. Detta innebär i de flesta fall att ett och samma ärende först bedöms i fråga om verkställighetsförbud direkt efter det att ansökan lämnats in och därefter bedöms besvärstillståndsärendet i samband med avgörandet av huvudsaken. I ett och samma ärende fattas således två skriftliga beslut. Detta bidrar till att ytterligare öka anhopningen av ärenden som ska behandlas och leder till att man måste sätta sig in i ärendet två gånger.

För närvarande kan högsta förvaltningsdomstolen på föredragning avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet i sammansättning med en ledamot. Behandlingen och avgörandet av ett besvärstillstånd kräver en sammansättning med tre ledamöter. I en sammansättning med två ledamöter kan man, smidigare än i en sammansättning med tre ledamöter, sammanträda för att behandla ärenden med utnyttjande av elektroniska förfaranden, vilket ökar effektiviteten och flexibiliteten.

Högsta förvaltningsdomstolen har under perioden 1 januari–30 september 2015 behandlat och avgjort sammanlagt 269 omprövningsärenden som gäller asyl. Högsta förvaltningsdomstolen har beviljat besvärstillstånd i ca 9 procent av ärendena, vilket betyder att en majoritet av ärendena har behandlats och avgjorts slutligt i den sammansättning som behandlat ansökan om besvärstillstånd. Därför har antalet ledamöter som ingår i den sammansättning som behandlar besvärstillståndsärenden betydelse för behandlingstiden för asylärenden i högsta förvaltningsdomstolen.

Föreslagna ändringar

När det ställs mål för domstolsverksamheten måste man utgå från domstolarnas kärnuppgift, dvs. att förverkliga rättsskyddet. Detta kräver för sin del att en rättegång är säker, pålitlig, snabb och förmånlig för parterna. Med säkerhet avses att rättegången ger säkra garantier för att ett korrekt avgörande har nåtts, vare sig det är fråga om en bevisnings- eller en lagtillämpningsfråga. Målet är att på ett pålitligt sätt utreda ärendet med hjälp av medlen i den tillgängliga processen. Parterna ska kunna uppleva att domstolsprocessen är pålitlig och att avgörandena är korrekta. Både parterna och offentligheten bör uppleva att domstolarna är neutrala och yrkeskunniga. Besluten ska fattas tillräckligt snabbt så att ärendet inte mister sin betydelse för parterna.

Till domstolarnas oberoende hör att inga utomstående får påverka domstolarnas egentliga dömande verksamhet. Däremot ligger det i samhällets intresse att man genom de resurser som tilldelas för upprätthållandet av domstolsväsendet kan erbjuda ett så högklassigt och smidigt rättsskydd som möjligt. I sista hand fattas besluten om dessa resurser i riksdagen i form av budgetförslaget och olika lagstiftningsändringar. När det gäller förbättrandet av domstolarnas verksamhetsförutsättningar är en möjlighet att försöka optimera de existerande resurserna, t.ex. genom att föreskriva om ändringar i domstolarnas minimisammansättningar.

Ett av justitieministeriets strategiska mål är att göra satsningar på att undanröja dröjsmålen vid behandlingen av ärenden och skillnaderna i behandlingstiderna vid domstolarna. Detta görs både genom att förstärka domstolarnas sammansättningar, i synnerhet när det gäller sådana

ärendegrupper där man av erfarenhet vet att det ofta söks ändring och de lägre domstolarnas avgöranden ofta ändras, och genom att lätta upp domstolarnas sammansättning när detta kan göras utan att rättssäkerheten eller det allmänna förtroendet för rättsliga avgöranden äventyras. För att kunna garantera en högtstående rättssäkerhet och samtidigt skynda på behandlingen av besvär bör vikt fästas vid domstolarnas verksamhetsbetingelser. Genom att utveckla domstolarnas sammansättningar kan deras arbetssituation underlättas. Genom att domstolarnas sammansättningar förenklas stiger samtidigt antalet avgjorda ärenden per årsverke. När produktiviteten ökar blir behandlingstiden för ett enskilt ärende kortare, vilket för sin del förbättrar rättsskyddet.

I reformprogrammet för rättsvården för åren 2013–2025 (Justitieministeriets publikation 16/2013 Betänkanden och utlåtanden) tar man upp betydelsen av domstolarnas sammansättningar när det gäller att effektivisera verksamheten. I de högsta domstolarna, förvaltningsdomstolen och försäkringsdomstolen avgörs ärendena på föredragning. I hovrätten avgörs ärenden på föredragning, om det inte hålls en muntlig förhandling i saken. I marknadsdomstolen biträds den domare som sköter beredningen i vissa ärenden av en jurist, men ärendena avgörs inte på föredragning. Enligt reformprogrammet ska man i syfte att effektivisera verksamheten införa mer ändamålsenliga arbetsmetoder för var och en av domstolarna. Bland annat ska man utreda möjligheterna att använda mer flexibla sammansättningar vid avgörande beroende på ärendets art och möjligheten att utvidga användningen av mindre sammansättningar. Då utreds t.ex. möjligheterna att i högsta förvaltningsdomstolen använda en mindre sammansättning vid besvärstillståndsärenden. Enligt reformprogrammet bör domstolarna ha större möjligheter än för närvarande att avgöra sammansättningen, dock så att ärendet alltid kan överföras till en utökad sammansättning om ärendets natur kräver det.

Högsta förvaltningsdomstolen har hos statsrådet med hänvisning till 99 § 2 mom. i Finlands grundlag gjort en framställning om ändring av 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen så, att en begäran om omprövning av en ansökan om besvärstillstånd som gäller sådan asyl och sådant internationellt skydd som avses i 6 kap. i utlänningslagen ska kunna behandlas och avgöras i en sammansättning med två ledamöter om de är eniga om avgörandet.

Genom ett beslut som gäller asyl eller annat internationellt skydd avgörs i praktiken även frågan om beviljande av uppehållstillstånd enligt 4 kap. i utlänningslagen eller arbetstillstånd enligt 5 kap. i utlänningslagen. I praktiken kan det vara så att även om det fattats ett separat beslut om arbetstillstånd som sedan separat överklagats hos förvaltningsdomstolen kan förvaltningsdomstolen behandla ärendena tillsammans och avgöra dem genom ett enda beslut. Eftersom det är förvaltningsdomstolens beslut som är föremålet för besvärstillstånd är det ändamålsenligt att besvärstillståndet kan avgöras i högsta förvaltningsdomstolen i en sammansättning med två ledamöter, även om man genom samma beslut även avgjort frågan om arbetstillstånd eller uppehållstillstånd. Genom samma beslut avgörs ofta även ärenden som gäller avlägsnande ur landet enligt 9 kap. i utlänningslagen, vilket vanligen avser nekad inresa, men även utvisning när den som söker internationellt skydd tidigare haft uppehållstillstånd i Finland.

Domstolarnas sammansättning vid avgörande är av betydelse åtminstone i fråga om säkerheten, pålitligheten och snabbheten. Det kan antas att ju fler domare som deltar i beslutsfattandet, desto bättre är domstolens förutsättningar att nå det korrekta avgörandet. Det finns dock även andra omständigheter som betydligt påverkar pålitligheten, såsom domstolarnas förfaranden och avgörandets motiveringar. När det gäller rättegångskostnaderna för parterna har sammansättningen inte någon större betydelse. Mest påverkar sammansättningens storlek behandlingstiderna dvs. hur snabbt ärendena avgörs i domstolen.

Utgångspunkten för bestämmelserna om domstolarnas domföra sammansättning kan anses vara att den domföra sammansättningen ska vara tillräcklig för att i alla situationer säkerställa att tillräckligt rättsskydd enligt 21 § i grundlagen samt rättvis förhandling enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna tillgodoses i förvaltningsprocessen. Sammansättningen vid avgörande ska således bedömas utifrån kravet på oberoende och opartiskhet som i allmänhet ställs på domstolarna.

Till rättsskydd hör att domstolarna avgör ärenden snabbt. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen ska ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. Det ökande antalet asylansökningar bör alltså kunna avgöras så snabbt som möjligt, bl.a. av ekonomiska orsaker, så att de asylsökande inte är tvungna att bo på förläggningar onödigt länge. Med tanke på de asylsökande själva är det viktigt att de får ett avgörande i sitt ärende inom en rimlig tid. Att ärendena behandlas utan dröjsmål bidrar dessutom till att förebygga ogrundade asylansökningar.

Trots det ständigt ökande antalet asylansökningar och allt stramare tidtabeller ska asylansökningarna kunna behandlas utan att den individuella behandlingen av ärendena och de ändringssökandes rättssäkerhet äventyras, men samtidigt så att domstolens verksamhet effektiviseras och statens kostnader minskar. Enligt den synpunkt som högsta förvaltningsdomstolen framför i sin framställning med förslag till lagändring kan dessa mål bäst nås så att ansökan om förbud mot verkställighet av ett beslut om avlägsnande ur landet och det avgörande av en ansökan om besvärstillstånd som gäller ärendet bör kunna göras samtidigt i högsta förvaltningsdomstolen. Då behandlas ärendet endast vid ett sammanträde och i ärendet fattas endast ett beslut. Dessutom kan behandlingen av besvärstillståndsärenden som gäller asyl och internationellt skydd göras effektivare och mer flexibel genom att man, utan att äventyra rättssäkerheten, tillåter att ärenden behandlas och avgörs i en sammansättning med två ledamöter som är eniga om avgörandet.

Enligt 100 § 2 mom. i grundlagen är de högsta domstolarna domföra med fem ledamöter, om inte något annat antal bestäms särskilt i lag. I 6 § i den gällande lagen om högsta förvaltningsdomstolen finns bestämmelser om när högsta förvaltningsdomstolen är domför i rättskipningsärenden. Grundlagens bestämmelser ska inte upprepas i en vanlig lag. Däremot kan man i lagen i enlighet med 100 § 2 mom. i grundlagen föreskriva om de fall då de högsta domstolarna inte är domföra med fem ledamöter. Det är motiverat att mindre sammansättningsdomförhet begränsas till vissa särskilt i lag angivna ärendegrupper och att inte ställa som grund en allmän definition, såsom enkla eller obetydliga ärenden, eftersom beslutanderätten ska fastställas entydigt i lag.

Med hänvisning till motiveringarna ovan föreslås det i denna proposition att det i lagen tas in en ny bestämmelse om i vilken sammansättning högsta förvaltningsdomstolen är domför i ett ärende som gäller ändringssökande i fråga om en sådan i 6 kap. i utlänningslagen avsedd ansökan om besvärstillstånd som gäller asyl och internationellt skydd samt en med denna förknippad ansökan om besvärstillstånd som gäller uppehållstillstånd eller avlägsnande ur landet och inreseförbud. Antalet asylärenden håller på att växa sig så stort att det för att trygga högsta förvaltningsdomstolens kapacitet att göra avgöranden krävs att sammansättningen minskas inte bara i fråga om asylärenden som behandlas vid påskyndat förfarande, utan i fråga om alla asylärenden. Enligt förslaget ska högsta förvaltningsdomstolen vara domför i en sammansättning med två ledamöter, om inte den fråga som ska avgöras på grund av sin natur kräver en sammansättning med tre ledamöter. Om ledamöterna inte är eniga om avgörandet, ska ärendet överföras till en sammansättning med tre eller flera ledamöter för avgörande. Avsikten är att den nya bestämmelsen ska tillämpas i alla de ärenden som gäller asyl och internationellt skydd som är anhängiga och som avgörs vid högsta förvaltningsdomstolen efter ikraftträdandet av denna lag.

2 Propositionens konsekvenser

Syftet med propositionen är att tillåta att högsta förvaltningsdomstolen avgör ärenden i en mindre sammansättning än för närvarande vid sådana i 6 kap. i utlänningslagen avsedda besvärstillståndsärenden som gäller asyl och internationellt skydd samt i besvärstillståndsärenden som är förknippade med dessa och som gäller uppehållstillstånd eller avlägsnande ur landet och inreseförbud. Propositionen syftar till att öka effektiviteten i högsta förvaltningsdomstolens verksamhet i dessa ärenden, vilket indirekt minskar statens kostnader och ökar rättssäkerheten för dem som ansöker om asyl och internationellt skydd genom att försnabba behandlingen av ärenden. Samtidigt stöds högsta förvaltningsdomstolens möjligheter att även i fortsättningen erbjuda tillräckligt snabbt tillgodoseende av rättssäkerheten även vid behandlingen av andra ärenden och ärendegrupper. Propositionen bidrar inte till att äventyra rättssäkerheten i ärenden som gäller asyl och internationellt skydd, eftersom högsta förvaltningsdomstolen även i framtiden kan behandla ansökningar om besvärstillstånd i en sammansättning med fler än två ledamöter.

Propositionen beräknas medföra en inbesparing på 0,3 miljoner euro år 2016 i behandlingen av besvärstillståndsärenden som gäller asyl och internationellt skydd samt i besvärstillståndsärenden som är förknippade med dessa och som gäller uppehållstillstånd eller avlägsnande ur landet och inreseförbud. Den beräknade inbesparingen baserar sig på en uppskattning av antalet besvärärenden i en situation där antalet asylsökande både år 2015 och år 2016 uppgår till 30 000.

3 Beredningen av propositionen

Efter att högsta förvaltningsdomstolen behandlat ärendet i plenum gjorde den med hänvisning till 99 § 2 mom. i grundlagen en framställning hos statsrådet den 8 september 2015 om vidtagande av lagstiftningsåtgärder för ändring av 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen så, att en begäran om omprövning av en ansökan om besvärstillstånd som gäller sådan asyl och sådant internationellt skydd som avses i 6 kap. i utlänningslagen ska kunna behandlas och avgöras i en sammansättning med två ledamöter om de är eniga om avgörandet. Propositionen har utifrån framställningen beretts vid justitieministeriet.

Justitieministeriet har skriftligen hört högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, inrikesministeriet, Migrationsverket och Flyktingrådgivningen rf om propositionen samt ordnat ett diskussionsmöte om saken. Inställningen till lagändringen var positiv i de skriftliga utlåtandena och vid diskussionsmötet.

4 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006), sådan paragrafen lyder i lag 892/2015, ett nytt 4 mom., varvid det nuvarande 4 mom. blir 5 mom., som följer:

6 §

Högsta förvaltningsdomstolen är domför också i en sammansättning med två ledamöter när den avgör ärenden som gäller besvärstillstånd och yrkanden som har samband med dem i ärenden enligt 6 kap. i utlänningslagen (301/2004) som gäller asyl eller annat internationellt skydd, om inte en fråga som ska avgöras i ärendet på grund av sin natur kräver en sammansättning med tre ledamöter. Ärendet får behandlas och avgöras i en sammansättning med två ledamöter även när det genom det överklagade beslutet samtidigt har avgjorts en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra kriterier och fattats beslut om avlägsnande ur landet och om inreseförbud. Ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter ska överföras till en utökad sammansättning för avgörande, om ledamöterna inte är eniga om avgörandet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 22 oktober 2015

Statsminister

Juha Sipilä

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström