

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i lagen om förvaltningsdomstolarna. Enligt propositionen skall förvaltningsdomstolen fortfarande i regel vara domför med tre ledamöter. Som alternativa sammansättningar föreslås en sammansättning med två förvaltningsrättsdomare och en sammansättning med en förvaltningsrättsdomare. Dessutom skall föredraganden i ärendet kunna förordnas att vara ledamot i förvaltningsdomstolen vid sidan av två förvaltningsrättsdomare. De ärendegrupper där en mindre sammansättning kommer i fråga uppräknas särskilt i lagen.

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

Sammansättningen med två förvaltningsrättsdomare och föredraganden som tjänstgör som ledamot i förvaltningsdomstolen och sammansättningen med två förvaltningsrättsdomare skall 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 skall kunna tjänstgöra som ledamot i förvaltningsdomstolen i ett ärende där han eller hon är föredragande. I mentalvårdsärenden som gäller beslut om fortsatt vård, skall ett underställningsärende kunna avgöras i en sammansättning med en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot. Om ledamöterna i en sammansättning med två ledamöter inte är eniga om avgörandet skall ärendet överföras till en normal sammansättning med tre ledamöter för avgörande.

Beslutanderätten för en domare skall enligt förslaget utökas så att en domare ensam kan avgöra huruvida förvaltningsdomstolen är behörig att behandla ett ärende som anhängiggjorts hos den. En domare kan enligt förslaget ensam fatta beslut om processledningsåtgärder och förbererande 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 skall utökas så att en domare ensam kan avgöra fullföljdsärenden som gäller olika kontroll- och felavgifter samt körkortsärenden.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft hösten 2006.

INNEHÅLLFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1. Inledning.....	4
2. Nuläge.....	5
2.1. Lagstiftning.....	5
Utvecklingen i bestämmelserna om sammansättningen	5
Lagen om förvaltningsdomstolarna från år 1999	6
Särskilda bestämmelser om den domföra sammansättningen.....	6
2.2. Bedömning av nuläget.....	7
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	8
3.1. Propositionens mål.....	8
3.2. Alternativ för genomförande.....	9
Förenkling av sammansättningen.....	9
Alternativa medel	12
3.3. De viktigaste förslagen	13
En sammansättning med tre domare som huvudregel	13
En sammansättning med två domare och en föredragande.....	15
En sammansättningen med två domare	15
En sammansättning med en domare och en sakkunnigledamot.....	16
En sammansättning med en domare	16
4. Propositionens konsekvenser	17
4.1. Konsekvenser för förvaltningsdomstolarnas verksamhet	17
Sammansättningen med två domare och en föredragande eller sammansättningen med två domare	17
Sammansättningen med en domare och en sakkunnigledamot	18
Sammansättningen med en domare	18
4.2. Ekonomiska konsekvenser	18
4.3. Samhälleliga konsekvenser.....	19
5. Beredningen av propositionen.....	19
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	19
5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats	19
6. Samband med andra propositioner.....	20
DETALJMOTIVERING	21
1. Motivering till lagförslaget.....	21
2. Ikraftträdande	32
3. Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning.....	32
LAGFÖRSLAGEN	34
om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna	34

BILAGA	37
PARALLELLTEXTER	37
om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna	37

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Till rättsskydd hör att domstolarna avgör ärenden snabbt. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen skall ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. På grund av förvaltningsdomstolarnas nuvarande arbetssituation kan denna rättighet inte tillgodoses på ett tillräckligt sätt. För att kunna garantera en högstående rättssäkerhet och samtidigt skynda på behandlingen av besvär bör förvaltningsdomstolarnas verksamhetsbetingelser förbättras.

Regionala förvaltningsdomstolar är i allmänhet domföra med tre ledamöter. Domarna som deltar i avgörandet fattar sitt beslut på basis av ett förslag till avgörande som uppgörs av föredraganden i ärendet. Ärendena som behandlas vid förvaltningsdomstolarna kan emellertid vara mycket olika. Alla ärenden förutsätter inte behandling i en sammansättning med tre domare och föredraganden för att rättsskyddet kan säkerställas. Bestämmelserna om förvaltningsdomstolens domföra sammansättning i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) tillåter inte att ärenden avgörs i en förenklad sammansättning, även om detta med hänsyn till ärendets art eller dess betydelse skulle vara möjligt utan att rättsskyddet hotas.

Genom att utveckla förvaltningsdomstolarnas sammansättningar kan förvaltningsdomstolarnas arbetssituation underlättas och deras resurser bättre än för närvarande riktas på behandlingen av ärenden som ur rättsskyddssynpunkt är betydande. Utgångspunkten för skapandet av mer flexibla och förenklade sammansättningar i förvaltningsdomstolarna är att åstadkomma en effektiv arbetsfördelning som sparar kostnader och främjar förverkligandet av rättsskyddet i förvaltningsprocessen.

En 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 domstol

larnas 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 rättsskyddet äventyras. (justitieministeriet, Rättspolitisk strategi och utvecklingsvisioner för åren 2003-2012)

Justitieministeriet har på våren 2004 färdigställt ett utvecklingsprogram för förvaltningsprocessen för åren 2004-2007. I utvecklingsprogrammet samlas beredningsprojekten som gäller utvecklandet av förvaltningsprocessen. Syftet är inte att ändra grunderna för förvaltningsprocessen utan att utveckla förvaltningsprocessens organisation och förfaranden utifrån de nuvarande grunderna. Denna proposition ingår i utvecklingsprogrammet.

I högsta förvaltningsdomstolens framställning till statsrådet den 10 mars 2003 gällande ändring av lagstiftningen om förvaltningsprocessen konstateras att ärendena som kommit in för avgörande till förvaltningsdomstolarna har under de senaste åren varit allt mer omfattande och krävande samt av större samhällslig betydelse än tidigare. Antalet ärenden som skall avgöras har ökat och behandlingstiderna blivit längre. Enligt högsta förvaltningsdomstolen är det viktigt att personalresurserna riktas på ärendena med hänsyn till enligt deras art så ändamålsenligt som möjligt och endast i den omfattning som i vart och ett fall är nödvändig för att säkerställa rättsskyddet. Framställningen innehöll också vissa förslag till ändring av förvaltningsdomstolens domföra sammansättning. I fråga om detta konstaterade högsta förvaltningsdomstolen att syftet är att i framtiden utgående från en ärendegruppsvis utredning bedöma om bestämmelserna om förvaltningsdomstolens domföra sammansättning kan göras mer flexibla utan att rättsskyddet äventyras.

I produktivitetsprogrammet för justitieministeriets förvaltningsområde som färdigställdes i början av 2005 som en del av det

allmänna åtgärdsprogrammet statsförvaltningens produktivitet har man fäst uppmärksamhet vid denna proposition som ett medel för att förbättra de regionala förvaltningsdomstolarnas produktivitet och samtidigt förkorta behandlingstiderna. I denna proposition eftersträvas dessa mål genom att ändra förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättningar som följer:

- i ärenden som skilt anges i lag kan föredraganden i ärendet tjänstgöra som ledamot i förvaltningsdomstolens domföra sammansättning,

- i ärenden som skilt anges i lag kan beslut fattas av två förvaltningsrättsdomare eller en domare och en sakkunnigledamot,

- en domares rätt att fatta beslut i processuella avgöranden utökas och i vissa ärenden som skilt anges i lag kan en domare ensam fatta beslut i själva saken.

Propositionens verkningar med tanke på produktiviteten bedömds nedan i punkt 4.2.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning

Utvecklingen i bestämmelserna om sammansättningen

Enligt lagen om länsrätt från år 1955 (52/1955) avgjordes i länsstyrelsen förvaltningsrättsliga fullföljdsärenden som hörde till länsstyrelsens verksamhetsområde av en länsrätt med tre ledamöter. Ordförande var landshövdingen, länsrådet eller landskamreren. Andra medlemmar i länsrätten var länsassessorn och som föredragandeledamot den innehavare av tjänst vid länsstyrelsen eller extraordinarie befattningshavare som hade i uppgift att föredra ifrågavarande ärende i länsstyrelsen. Lagen om länsrätt från år 1955 upphävdes år 1974, då den nya lagen om länsrätterna (1021/74) trädde i kraft. Enligt 9 § i den nya lagen var länsrätten domför med tre ledamöter.

Bestämmelsen om den domföra sammansättningen i lagen från år 1974 ändrade föredragandenas ställning på ett betydligt sätt. Enligt den tidigare lagstiftningen var före-

draganden i ärendet stadgeenligt ledamot i länsrätten, vilket enligt den nya lagstiftningen inte längre var möjligt. Regleringen visade sig vara otillfredsställande och lagen om länsrätterna ändrades (lag 1022/1978) så att en länsrättssekreterare, landssekreterare eller extraordinarie föredragande vid länsrätten som hade den kompetens som fordrades för en yngre länsassessorstjänst då arbetssituationen i länsrätten det krävde igen kunde tjänstgöra som ledamot i länsrätten i ärenden i vilka han eller hon var föredragande. Bestämmelsen var i kraft ända till 1989, då den upphävdes.

Bestämmelserna om sammansättningen blev mer flexibla när lagen om länsrätterna ändrades temporärt (lagarna 588/1982 och 990/1984) så att länsrätten på föredragning kunde avgöra vissa enkla skatteärenden och ärenden som gällde kontrollavgift och parkeringsbot med en ledamot, om föredraganden och ledamoten var eniga om avgörandet. Bestämmelserna var i kraft ända till utgången av år 1986. Orsaken till dessa temporära ändringar var anhopningen av fullföljdsärendena. Det ansågs att man med en sammansättning med en ledamot kunde skynda på behandlingen av enkla skatteärenden och på så sätt förkorta behandlingstiderna i fråga om skatte- och andra besvär (RP 56/1982 rd).

När lagen om länsrätterna ändrades år 1989 avlägsnades bestämmelsen om att föredraganden i ärendet kunde tjänstgöra som ledamot. Då en ledamot i länsrätten tillfälligt var förhindrad att sköta sina tjänsteåligganden eller var på semester, kunde såsom en av ledamöterna tjänstgöra en länsrättssekreterare som uppfyllde behörighetsvillkoren för en länsrättsdomartjänst. I regeringens proposition (RP 65/1988 rd) konstaterades att det med tanke på länsrätternas ställning i domstolssystemet inte var av behovet påkallat att stadga om ett flertal olika undantag från den bassammansättning som man eftersträvade och i vilken ingick tre ledamöter och föredraganden. Också ur rättsskyddssynpunkt ansågs detta förfarande vara ett dåligt sätt att eliminera anhopningen av ärendena.

När antalet ärenden i länsrätterna hade ökat så pass mycket att de hade anhopat sig reviderades bestämmelserna om den domföra

sammansättningen igen. År 1993 ändrades lagen om länsrätterna temporärt fram till utgången av år 1996 så att en länsrättssekreterare som uppfyllde behörighetsvillkoren för en länsrättsdomartjänst kunde tjänstgöra som ledamot i länsrätten i ärenden i vilka han eller hon var föredragande då arbetssituationen i länsrätten så krävde. Ändringen i sammansättningen ansågs inte försvaga parternas rättsskydd, eftersom tre ledamöter som uppfyllde behörighetsvillkoren för en länsrättsdomartjänst även i dessa fall skulle delta i beslutsfattandet, varvid den sakkunskap som behövs då ärendet avgörs skulle tryggas på samma sätt som tidigare. Avsikten med ändringen var att säkra att tiden för handläggning av ärendena inte skulle förlängas på ett oskäligt sätt på grund av sparåtgärderna vid länsrätterna (RP 144/1993 rd).

Lagen om förvaltningsdomstolarna från år 1999

I 12 § i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) föreskrivs om förvaltningsdomstolens domföret. Enligt 12 § 1 mom. är förvaltningsdomstolen domför med tre ledamöter, om inte något annat bestäms särskilt i lag. Bestämmelsen motsvarar 9 § i den tidigare lagen om länsrätterna.

Bestämmelserna om den domföra sammansättningen vid behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen finns i 12 § 2 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna. Bestämmelsen i 12 § 2 mom. ändrades genom lagen 106/2000. Enligt den gällande bestämmelsen är förvaltningsdomstolen vid behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen domför med fyra medlemmar, om inte ett större antal ledamöter föreskrivs särskilt i lag. Vid behandlingen av dessa ärenden ingår i sammansättningen minst två lagfarna ledamöter, av vilka den ena är ordförande. Enligt regeringens proposition RP 84/1999 rd motsvarar bestämmelsen den sammansättning med fyra ledamöter som i praktiken är den mest använda. Enligt lagrummets ursprungliga formulering bestäms om förvaltningsdomstolens domföra sammansättning vid behandling av ärenden enligt vattenlagen i 15 kap. 14 § 2 mom. i

vattenlagen samt 20 b och 20 c § i vattenförordningen. Enligt 15 kap. 14 § 2 mom. i den då gällande vattenlagen var vattenöverdomstolen domför med ordförande och genom förordning fastställt antal vattenöverdomstolsråd, minst två. Enligt 20 b § i vattenförordningen var vattenöverdomstolen domför med tre, fyra, fem eller sex ledamöter enligt vad som föreskrevs i 20 c §. Utgångspunkten i vattenlagen och -förordningen var en sammansättning med tre ledamöter. Enligt regeringens proposition hade ärendena i vattenöverdomstolen oftast avgjorts i en sammansättning med fyra ledamöter.

Om rätten av en ledamot att fatta beslut föreskrivs i 12 § 3 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna. I bestämmelsen föreskrivs att om besvär eller yrkanden som framförts i något annat förvaltningsprocessuellt ärende har återtagits helt, kan en ledamot ensam fatta det beslut som behövs. En ledamot kan ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas i ärendet samt fatta de avgöranden som gäller genomförandet av dessa förfaranden och även besluta om andra åtgärder som hänför sig till förberedelse.

Enligt 7 § i lagen om förvaltningsdomstolarna deltar utöver de lagfarna ledamöterna i förvaltningsdomstolen en sakkunnigledamot i handläggningen av vissa ärenden enligt mentalvårdslagen (1116/1990), barnskyddslagen (683/1983), lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977), lagen om missbrukarvård (41/1986) samt lagen om smittsamma sjukdomar (583/1986). Förvaltningsdomstolen kan dock utan någon sakkunnigledamot besluta om andra åtgärder än sådana som innebär ett slutligt avgörande i huvudsaken.

Särskilda bestämmelser om den domföra sammansättningen

I fråga om vissa ärenden finns det särskilda bestämmelser om förvaltningsdomstolens domföra sammansättning som avviker från bestämmelserna i lagen om förvaltningsdomstolarna. Enligt 193 § 2 mom. i utlänningsla-

gen kan Helsingfors förvaltningsdomstol i sammansättning med en domare behandla besvär som gäller ett sådant ärende som avses i 103 § i utlänningslagen och enligt lagens 199 § 1 mom. kan förvaltningsdomstolen avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet på föredragning i sammansättning med en domare. En domares rätt att ensam fatta beslut som avses i 199 § i utlänningslagen gäller alla i utlänningslagen avsedda ärenden som hänför sig till förbud mot eller avbrytande av verkställighet. Däremot har en domares rätt att fatta beslut som avses i 193 § 2 mom. i utlänningslagen begränsats till följande ärenden som avses i 103 § och som gäller internationellt skydd:

1) en ansökan har avvisats utan prövning på grund av att

- sökanden har kommit från ett i 99 § definierat säkert asylland, där han eller hon har fått eller kunde ha fått sådant skydd som avses i 87 och 88 § och dit han eller hon kan sändas tillbaka

- sökanden kan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan.

2) en ansökan har behandlats vid påskyndat förfarande på grund av att

- sökanden har kommit från ett i 100 § definierat säkert ursprungsland, där han eller hon inte hotas att bli utsatt för sådan behandling som avses i 87 eller 88 § och dit han eller hon kan sändas tillbaka,

- ansökan kan anses uppenbart ogrundad i enlighet med 101 §,

- sökanden har lämnat in en ny ansökan enligt 102 § som inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet.

Enligt 10 § i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utskökningsväg kan en myndighet som behandlar besvär eller grundbesvär förordna ordföranden, en ledamot eller en föredragande att handlägga och avgöra ansökan som gäller förbjudande eller avbrytande av utskökning.

Enligt 27 § 2 mom. i rättshjälpslagen kan förvaltningsdomstolen avgöra ett ärende som

gäller rättshjälp också i en sammansättning med en lagfaren domare.

2.2. Bedömning av nuläget

Antalet anhängiga ärenden vid förvaltningsdomstolarna har ökat och behandlingstiderna blivit längre från 1998 till 2004 så att den genomsnittliga behandlingstiden har förlängts från 6 månader till 8,8 månader. Genom olika ändringar i lagstiftningen har fullföljden i första instans i nya ärendegrupper överförts från förvaltningsmyndigheterna och högsta förvaltningsdomstolen till de regionala förvaltningsdomstolarna. Som exempel kan nämnas besvär avseende olika planer som i början av 2000-talet genom markanvändnings- och bygglagen överfördes till förvaltningsdomstolarna och som betydligt ökat förvaltningsstolarnas arbetsmängd. I regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen styrs besvären i flera olika ärenden till de regionala förvaltningsdomstolarna istället för till högsta förvaltningsdomstolen. Den verkning som en enskild lag har på förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd kan vara liten, men kumuleringsseffekten som orsakas av flera likartade lagstiftningsprojekt leder till att arbetsmängden ökar väsentligt. Att behandlingstiderna har blivit längre beror till en del på det ökade kravet på rättsskydd, vilket syns i den grundliga utredningen av ärendena och de detaljerade motiveringarna. Antalet muntliga förhandlingar har ökat och avgörandena är betydligt längre i största delen av ärendena.

Förvaltningsdomstolarnas möjligheter att avgöra anhängiga ärenden utan dröjsmål beror först och främst på antalet ärenden som kommer in till dem under året och antalet oavgjorda ärenden som överförs från föregående året.

När förvaltningsdomstolsreformen planerades hade antalet inkomna ärenden i länsrätterna som resultat av det lyckade rättelsesystemet inom beskattningen under flera år minskat och antalet ärenden som överfördes till nästa år motsvarade enbart ett halvt årsverke. Efter reformen dvs. från och med år 1999 har antalet inkomna ärenden ökat. An-

talet ärenden som överförts till nästa år har ökat, även om förvaltningsdomstolarna årligen har avgjort fler ärenden än under det föregående året. År 2003 minskade antalet överförda ärenden lindrigt närmast på grund av att man under året avgjorde en mängd skatteärenden som hade väntat på högsta förvaltningsdomstolens prejudikat.

Till förvaltningsdomstolarna inkom år 2004 sammanlagt 21 049 ärenden och de avgjorde 21 101 ärenden. Antalet oavgjorda ärenden som överfördes till år 2005 var 14 726. Jämfört med år 2003 ökade antalet inkomna ärenden med ca 200 medan antalet avgjorda ärenden minskade med ca 100.

Som ett preliminärt verksamhetsmål för förvaltningsdomstolarna har man i samband med beredningen av budgeten för år 2006 ställt 21 200 avgjorda ärenden.

Ärenden som hänför sig till förvaltningsprocessen är ofta av stor betydelse för enskilda personer. Detta framhävs i synnerhet i att beslut som fattas vid förvaltningsprocessen kan ofta verkställas trots besvär. Å andra sidan uppskjuter behandlingen av besväret ofta verkställigheten i sådana fall att förvaltningsmyndighetens beslut har lett till att ett tillstånd eller en förmån beviljats. Ärendena som behandlas vid förvaltningsdomstolarna har ofta också vittomfattande samhälleliga och nationalekonomiska konsekvenser, till exempel i fråga om markanvändning, bygande eller beskattning. När man mot denna bakgrund dessutom tar i beaktande det ökande antalet ärenden som styrs till de regionala förvaltningsdomstolarna och den samtidiga strävan till att förkorta behandlingstiderna, förutsätter tryggheten av tillräckligt rättsskydd att förvaltningsdomstolarnas verksamhetsförutsättningar förbättras.

3. Propositionens mål och de viktiga förslagen

3.1. Propositionens mål

När det ställs mål för domstolsverksamheten måste det utgå från domstolarnas kärnuppgift, dvs. förverkligandet av rättsskyddet. Detta för sin del kräver att en rättegång är säker, pålitlig, snabb och förmånlig för par-

terna.

Med säkerhet avses att rättegången ger säkra garantier på att rätt lösning har nåtts, vare sig det är frågan om en bevisnings- eller en lagtillämpningsfråga. Målet är att på ett pålitligt sätt utreda ärendet med hjälp av medlen i den tillgängliga processen. Parterna skall kunna uppleva att domstolsprocessen är pålitlig och att avgörandena är rätta. Både parterna och offentligheten bör uppleva att domstolarna är neutrala och yrkeskunniga. Besluten skall fattas tillräckligt snabbt så att ärendet inte mister sin betydelse för parterna. Kostnaderna för parterna får inte bli så höga att de i verkligheten hindrar sökandet av rättsskydd.

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

Domstolarnas sammansättning vid avgörande är av betydelse åtminstone i fråga om säkerheten, pålitligheten och snabbheten. Det kan antas att ju fler domare deltar i beslutsfattandet, desto bättre är domstolens förutsättningar att nå det rätta beslutet. Det finns dock också 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.

Som fullföljdsdomstolar är förvaltningsdomstolarna i regel domföra med tre ledamöter. För närvarande består en betydlig del av behandlingstiden av att ärendena väntar på att bli förberedda och avgjorda. Denna s.k. väntetid skulle bli kortare om en del av ären-

dena kunde avgöras i en mindre sammansättning än i ett kollegium med tre domare. De nuvarande bestämmelserna om förvaltningsdomstolens domföra sammansättning ger inte möjlighet att i sammansättningen beakta ärendets art eller dess betydelse för ändringsökandens rättsskydd. Målet bör emellertid vara att en domares arbetsinsats medför verkligt mervärde för rättsskyddet varje gång han eller hon deltar i fattandet av ett slutligt beslut i ett kollegium. Processledningen kunde för sin del effektivieras om man så långt som möjligt skulle avstå från att avgöranden som hänför sig till processledning görs i kollegial ordning.

Syftet med att skapa mer flexibla sammansättningar för förvaltningsdomstolarna är att rikta personalresurserna på ärendena enligt deras art så ändamålsenligt som möjligt och endast i den omfattning som i vart och ett fall är nödvändig för att säkerställa rättsskyddet. Genom att sammansättningarna förenklas stiger samtidigt antalet avgjorda ärenden per årsverke. När produktiviteten ökar blir behandlingstiden för ett enskilt ärende kortare, vilket för sin del förbättrar rättsskyddet. Skapandet av mer flexibla sammansättningar genom att lätta upp dem är dock möjligt enbart i den mån detta kan göras utan att äventyra rättssäkerheten eller det allmänna förtroendet för förvaltningsdomstolarnas avgörande verksamhet.

3.2. Alternativ för genomförande

Förenkling av sammansättningen

I tidigare reformer av lagstiftningen angående länsrätterna och förvaltningsdomstolarna har man sedan 1970-talet eftersträvat en bassammansättning med tre ledamöter och föredraganden. Inställningen till förenklade sammansättningar har varit avvisande och några bestående bestämmelser om alternativa sammansättningar har inte tagits in i lagstiftningen. På grund av anhopningen av ärenden i länsrätterna har man dock vid olika tidpunkter varit tvungen att göra undantag från detta system som framhäver bassammansättningen ställning. Frågan om alternativa

sammansättningar togs upp redan i samband med 1989 års länsrättsreform.

Förvaltningsrättskipningskommittén som överlämnade sitt betänkande 1985 (kommittébetänkande 1985:48) föreslog att föredraganden i målet kunde tjänstgöra som ledamot i länsrätten. Dessutom innehöll betänkandet ett förslag om att en ledamot ges bestående befogenhet att behandla vissa på grund av sin art avgränsade ärenden. Dessa förslag genomfördes inte med regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om länsrätterna (RP 65/1988 rd). I fråga om detta konstaterades det i regeringens proposition att det inte var av behovet påkallat att stadga om ett flertal olika undantag från den bassammansättning som man eftersträvade och i vilken ingick tre ledamöter och en föredragande. Å andra sidan ansåg man att det även vid en fullföljdsdomstol kan finnas så enkla och obetydliga ärenden att de utan att rättssäkerheten hotas kan avgöras av en ledamot som bistås av en föredragande som stöder avgörandet. Ett förslag angående detta framställdes dock inte.

I nyare utredningar har inställningen till möjligheten att använda förenklade sammansättningar varit mer positiv och det strävas inte längre lika kraftigt efter att använda bassammansättningen i så stor utsträckning som möjligt. En bidragande orsak till att inställningen har förändrats är utvecklingen inom hovrätterna. I hovrätterna används vid sidan av bassammansättningen en sammansättning med två ledamöter och föredraganden. Också en ledamot har getts självständig beslutanderätt.

Kommittén för utvecklingen av domstolsväsendet (kommittébetänkande 2003:3) har konstaterat att förvaltningsdomstolarna behandlar materiellrättsligt sett mycket olika ärenden med varierande rättslig svårighetsgrad. Dessutom skiljer sig ärendena från varandra i fråga om hur omfattande samhällliga konsekvenser avgörandet i ärendet har. Förvaltningsdomstolarnas verksamhetsfält håller på att ytterligare utvidgas och allt fler ärendegrupper omfattas av fullföljdsrätten. På grund av skillnaderna mellan ärendena skulle det vara motiverat att beakta ärendenas olika art även i den domföra sammansättningen. I

fråga om förvaltningsdomstolarna kunde man enligt kommittén överväga om vissa noggrant valda ärendegrupper kunde handläggas i en förenklad sammansättning med färre än tre ledamöter. Användningen av förenklade sammansättningar skulle försnabba behandlingen och förbättra rättsskyddets effektivitet. Dessutom skulle muntliga förhandlingar kunna hållas smidigt i en förenklad sammansättning. Däremot om ärendet kräver att det avgörs i en mer omfattande sammansättning, t.ex. när det gäller en ny rättsfråga, skall ärendet flexibelt kunna tas upp för behandling i bassammansättningen.

Enligt arbetsgruppen som utrett möjligheterna att förkorta av tiden för behandling av besvär som är viktiga med tanke på samhället och utvecklandet av regionerna (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2004:1) är kraven och förväntningarna på rättsskydd olika i fråga om olika ärenden. Det är inte motiverat att skära ned på antalet ledamöter i förvaltningsdomstolarnas sammansättning vid avgörande av ärenden som är viktiga med tanke på samhället, men detta kan övervägas för sådana grupper av juridiskt enkla ärenden i fråga om vilka rättsskyddet därigenom inte äventyras. På detta sätt kunde förvaltningsdomstolarnas resurser bättre riktas på behandlingen av betydande ärenden.

Bestämmelserna om förfarandet som tillämpas vid förvaltningsdomstolarna finns i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Förvaltningsprocesslagen är en flexibel allmän lag som kan tillämpas vid olika besvärsmynigheter. I ett förfarande enligt förvaltningsprocesslagen kan således användas olika alternativa sammansättningar och införandet av dessa alternativa sammansättningar förutsätter inte ändringar i förvaltningsprocesslagen.

I regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen föreslås vissa ändringar i förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning när det gäller procedurfrågor och ärenden där en sakkunnigledamot deltar i avgörandet vid förvaltningsdomstolen. Förslagen gäller en så pass begränsad del av de ärenden som behandlas i förvaltningsdomstolarna att de inte har någon inverkan på de genomsnittliga behandlingsti-

derna vid förvaltningsdomstolarna. För att förenklingen av den domföra sammansättningen skall påverka behandlingstiderna bör bestämmelserna om sammansättningen ändras så att en förenklad sammansättning med färre än tre ledamöter kan användas i fråga om en tillräckligt stor del av de ärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna.

De sammansättningsalternativ som kommer i fråga är en sammansättning med tre domare, en sammansättning med två domare och föredraganden och en sammansättning med en förvaltningsrättsdomare.

Den minsta ändringen till den nuvarande bassammansättningen är *ändring av föredragandens ställning till föredragandeledamot* samtidigt som en domare lämnas ut ur sammansättningen. Detta alternativ har använts i hovrätterna redan i tio år, först temporärt och från och med den 1 oktober 2003 permanent. Denna sammansättning är möjlig också i försäkringsdomstolen. I hovrätterna kan denna sammansättning användas enbart i vissa noggrant avgränsade ärenden och med föredraganden som uppfyller vissa särskilda behörighetsvillkor. I försäkringsdomstolen kan föredraganden däremot tjänstgöra som domare i betydligt fler fall. För föredraganden som tjänstgör som föredragandeledamöter i försäkringsdomstolen har inte ställts några särskilda behörighetsvillkor.

Förfarandet som tillämpas vid hovrätterna infördes 1993 ursprungligen på basis av temporära lagar som stiftades för att eliminera anhopningen av ärenden och som gjordes permanenta när antalet ärenden trots alla vidtagna åtgärder bara fortsatte att öka. I början framhävde lagutskottet att arrangemanget var ett undantag och temporärt. Hovrätterna var inte vid den tidpunkten beredda att avstå från kollegialt beslutsfattande och bestämmelserna om en ledamots rätt att ensam fatta beslut stadgades först tio år senare. Erfarenheterna av användningen av sammansättningen med en ledamot har varit positiva.

Lagen om försäkringsdomstolen utfärdades år 2003, men i den har man främst strävat till att modernisera den tidigare lagen om försäkringsdomstolen (14/1958) från år 1958. I hagen om försäkringsdomstolen är sammansättningarna inte flexibla och lagen innehåll-

ler inte heller bestämmelser om en sammansättning med en domare. För denna del avviker lagen om försäkringsdomstolarna från lagarna som gäller hovrätterna och marknadsdomstolen, i vilka man infört bestämmelser om alternativa och flexibla sammansättningar. Å andra sidan tjänstgör föredragandena i försäkringsdomstolen i regel som ledamöter i sådana ärenden där en sakkunnigledamot inte ingår i sammansättningen, dvs. i andra än medicinska ärenden. I fråga om domförhet har försäkringsrättssekreteraren samma status som en försäkringsrättsdomare, även om lagen om försäkringsdomstolarna inte innehåller bestämmelser om försäkringsrättssekreterarens rätt att kvarstå i tjänsten under den tid han eller hon tjänstgör som lagfaren ledamot i ett ärende där han eller hon är föredragande.

Förvaltningsdomstolarna har utrett behovet att utveckla sina arbetsmetoder som ett internt utredningsarbete år 2003 (Anja Sahla & Heikki Jukarainen: Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003). Av denna utredning framgår att arbetsinsatsen av den så kallade tredje ledamoten inte är så betydande som kanske teoretiskt har ansetts. Enligt utredningen kunde det vara motiverat att lätta upp den domföra sammansättningen så att erfarna föredraganden deltar i avgörandet av sådana ärenden där de själv är föredragande.

Största delen av förvaltningsrättssekreterarna som är föredragande vid förvaltningsdomstolarna är mycket erfarna. I genomsnitt har de arbetat som föredragande i 10 år. I förvaltningsdomstolarna behandlas också mycket sådana ärenden, där intresset i rättsfrågan som skall avgöras kan jämföras med de ärenden som i ovan nämnda domstolar avgörs i en sammansättning med föredragandeledamot. Dessutom skulle tjänstgöringen som föredragandeledamot ha en positivt inverkan på statusen av föredragandena i förvaltningsdomstolarna och skötseln av deras uppgifter. Med tanke på slutresultatet har deltagande i avgörandet en större betydelse än den rätt att framföra sin avvikande åsikt angående avgörandet som föredragandena nu har.

Alternativet där beslutet fattas av *två domare* och föredraganden skulle med tanke på ökandet av produktiviteten vara likvärdigt

med det ovan beskrivna alternativet. Skillnaden skulle vara att detta alternativ framhäver den tjänstemannarättsliga och grundlagsenliga skillnaden mellan en domare och en föredragande. Om domarna inte kan nå enighet skall i avgörandet dock enligt förslaget delta en tredje domare. Dylika situationer skulle emellertid förekomma sällan om användningen av två domare på förhand begränsas till sådana ärendegrupper där rätts- och bevisningsfrågorna är klarare än vanligt.

Den mest betydliga förbättringen i produktiviteten skulle åstadkommas med att en del av ärendena i förvaltningsdomstolarna kunde avgöras av *en domare*. Jämfört med nuvarande situation skulle man då kunna spara arbetsinsatsen av två domare. Dessutom skulle det vara betydligt lättare att ordna sammanträden.

I hovrätterna kan en ledamot utöver frågor som hänför sig till processen och processledningen också fatta slutliga beslut i vissa skilt angivna ärendegrupper. I hovrätterna var det tidigare inte möjligt att avgöra någon del av ett ärende i en sammansättning med en ledamot utan detta blev möjligt först efter en ändring i rättegångsbalken som trädde i kraft 1 oktober 2003. Också i lagstiftningen om marknadsdomstolen har en domare getts omfattande beslutanderätt i processuella frågor.

En ledamots rätt att fatta beslut i förvaltningsdomstolarna är för närvarande mycket begränsad. En domares rätt att fatta beslut i frågor som hänför sig till processen och processledningen kan utökas från nuvarande. Dessutom bör det betraktas i vilken mån en domare ensam kunde fatta beslut även i huvudsaken i sådana ärenden, där behovet av rättsskydd inte förutsätter en mer omfattande sammansättning.

I samband med 1989 års länsrättsreform övervägdes möjligheten att permanent införa ett förfarande med en ledamot i vissa ärenden. Enligt regeringens proposition (RP 65/1988 rd) föreslogs detta förfarande dock inte på grund av att man inte kunde fastställa sådana till antalet tillräckligt stora grupper av enkla och obetydliga ärenden, som för organisationen av länsrätternas verksamhet skulle vara meningsfullt att behandlas i en sammansättning med en ledamot utan att samtidigt

äventyra rättssäkerheten. Förvaltningsdomstolarnas verksamhetsfält har emellertid utvidgats betydligt sedan 1989 års länsrättsreform och i synnerhet efter att förvaltningsprocesslagen trädde i kraft 1996 har besvären i flera nya ärendegrupper styrts till de regionala förvaltningsdomstolarna. I dag är det möjligt att fastställa ärendegrupper som kunde omfattas av en domares beslutanderätt.

Alternativa medel

Andra alternativ för att skynda på behandlingen av ärenden och därmed minska anhopningen av ärenden kan anses vara ökandet av antalet personal och förnyandet av ärendegrups- eller domkretsindelningen. Också utvecklingen av förvaltningsdomstolarnas arbetsmetoder i en mer domarcentrerad riktning kan anses vara ett alternativ.

Den enklaste lösningen skulle vara att *öka antalet personal* i förvaltningsdomstolarna. Enligt arbetsgruppen som utrett möjligheterna att förkorta av tiden för behandling av besvär som är viktiga med tanke på samhället och utvecklandet av regionerna (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2004:1) bör tiden för behandling av besvär förkortas främst med andra medel än ökade resurser.

Möjligheterna att utveckla förvaltningsdomstolarnas personalstruktur har utretts i justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande Utvecklande av personalstrukturen vid förvaltningsdomstolarna (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2004:9). Arbetsgruppen föreslår att justitieministeriet fattar ett principbeslut om att personalstrukturen vid förvaltningsdomstolarna utvecklas under 2005–2014 så att det inrättas nya förvaltningsrättsdomartjänster och tjänster för kanslipersonal samtidigt som förvaltningsrättssekreterartjänster indras. Det totala personalantalet inom förvaltningsdomstolarna skulle inte minska. Förslaget har inga kostnadseffekter.

Utgångspunkten för denna proposition har varit att lägga fram alternativ för att förbättra förvaltningsdomstolarnas produktivitet. Ökandet av antalet personal skulle naturligtvis inte förbättra produktiviteten, såvitt produktiviteten räknas enligt antalet avgjorda

ärenden i förhållande till årsverke.

Förnyandet av ärendegrups- eller domkretsindelningen skulle innebära att bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas ärendespridning eller regionala befogenheter ändras. Förvaltningsdomstolarnas domkretsar består av ett eller flera landskap enligt lagen om landskapsindelning. Domkretsen för Vasa förvaltningsdomstol omfattar dock hela landet, när det gäller ärenden enligt vattenlagen eller miljöskyddslagen. Också Helsingfors förvaltningsdomstol har hela landet som domkrets i ärenden som gäller asyl, tullar, bilskatt eller mervärdesskatt. Man har ibland övervägt om dessa ärenden kunde delas mellan alla förvaltningsdomstolar, men frågan kräver ytterligare utredningar i den mån, att en dylik ändring i lagstiftningen inte ännu har föreslagits i en regeringsproposition. Senast behandlades frågan för den delen den gäller mervärdesskatt när regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen bereddes. I samband med denna proposition har det inte varit möjligt att göra nya utredningar i frågan.

Det finns vissa skillnader i behandlingstiderna och produktiviteten mellan förvaltningsdomstolarna. En omorganisering av domkretsarna kunde på en längre sikt medföra en viss förbättring i produktiviteten genom att antalet ärenden även i mindre förvaltningsdomstolar skulle öka och man skulle få rutin på att behandla också sådana ärendegrupper i fråga om vilka för närvarande enbart några mål per år blir anhängiga i vissa domstolar. Den nuvarande domkretsindelningen är emellertid tydlig och förvaltningsdomstolarna har arbetat enligt nuvarande domkretsindelning och uppgiftsfördelning först i knappt fem år. Det kan därför sägas att förnyandet av domkretsindelningen skulle vara oändamålsenligt och bara orsaka onödigt förvirring, även om det möjligen kunde också effektivisera verksamheten.

Överflyttandet av ärenden från belastade förvaltningsdomstolar till förvaltningsdomstolar med mindre arbetsbelastning kunde komma i fråga åtminstone som en tillfällig lösning. Att överflytta ärenden kräver dock massor av organiseringsarbete, vilket för sin

del minskar den nytta som uppnås genom ökningen i produktiviteten.

En mer domarcentrerad behandling av ärenden har behandlats av arbetsgruppen som utrett möjligheterna att utveckla förvaltningsdomstolarnas personalstruktur (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2004:9). Arbetsgruppen har föreslagit att förvaltningsdomstolarnas arbetsmetoder och personalstruktur utvecklas så att domarna mer än för närvarande deltar i ärendenas beredning och motiveringen av avgörandet. Samtidigt skulle en allt större del av det rutinarbete som hänför sig till beslutsfattandet delegeras till kanslipersonalen.

Föredragande vid en sammansättning med tre domare är enligt gällande lag om förvaltningsdomstolar antingen en förvaltningsrättsdomare, förvaltningsrättssekreterare eller notarie. Det är redan enligt den gällande lagstiftningen möjligt att ärendet avgörs utan att en föredragande som står utanför sammansättningen nödvändigtvis deltar i behandlingen.

Tillämpning av *en mer domarcentrerad beredning* kan inte i sig förväntas förkorta behandlingstiderna betydligt. Med tanke på arbetstidsanvändningen beror domarnas möjligheter att delta i beredningen på i vilken mån arbetssituationen i domstolen kräver att domarna utöver föredragandenas beredning deltar i beredningen av ärendena. I det nuvarande systemet som baserar sig på föredragning kan domarnas beredning närmast komplettera den övriga föredragningen, eftersom domarna kan bereda ärenden närmast i den mån de har tid efter att de har behandlat ärenden som föredragandena berett.

3.3. De viktigaste förslagen

En sammansättning med tre domare som huvudregel

Enligt förslaget ändras 12 § i lagen om förvaltningsdomstolarna och till lagen fogas nya 12 a och 12 b §. Det föreslås inga ändringar i huvudregeln enligt 12 § 1 mom. om att förvaltningsdomstolen är domför med tre ledamöter, om inte något annat bestäms särskilt i

lag.

Enligt gällande 12 § 2 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna är förvaltningsdomstolen vid behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen domför med fyra medlemmar. För att öka flexibiliteten av bestämmelserna om sammansättningen vid behandlingen av vatten- och miljöärenden är det skäl att skära ned den domföra sammansättningen så att i sammansättningen skall ingå minst tre ledamöter. En sammansättning med tre ledamöter var möjlig vid behandlingen av vattenärenden enligt vattenlagen och sedermera även med stöd av lagen om förvaltningsdomstolarna ända tills 12 § 2 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna ändrades genom lag 106/2000. I länsrätterna behandlades miljötillståndsärenden i en sammansättning med tre ledamöter.

En del av vatten- och miljöärendena är så enkla att dessa ärenden bör kunna avgöras i en sammansättning med tre ledamöter. Enligt uppgifterna från Vasa förvaltningsdomstol har man med stöd av tidigare bestämmelser enligt vattenlagen, som alltså gav möjlighet att använda olika sammansättningar, behandlat 40-50 procent av vattenärendena i en sammansättning med fyra ledamöter och resten i en sammansättning med tre eller fem ledamöter. Användningen av en sammansättning med tre ledamöter har i vissa enkla ärenden inte hotat rättssäkerheten eller annars vållat några praktiska problem. Enligt Vasa förvaltningsdomstol är det dock viktigt att möjligheten att använda en sammansättning med fyra ledamöter bevaras. Detta beror på att det finns många vatten- och miljöfrågor i vilka man utöver två lagfarna ledamöter behöver både teknisk och naturvetenskaplig sakkunskap. Den föreslagna ändringen skulle genomföras genom att ändra 12 § 2 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna.

Det föreslås att till lagen om förvaltningsdomstolarna fogas nya 12 a och 12 b §, i vilka det föreskrivs om förutsättningarna för användning av andra sammansättningar än de som anges i 12 §. Skilt för varje sammansättning anges de ärendegrupper i vilka fullföljdsärenden kan behandlas vid en förenklad sammansättning. Utgångspunkten är att användning av en förenklad sammansättning

skall vara möjligt enbart vid behandlingen av en del av ärendena i förvaltningsdomstolarna. I huvudregel används fortfarande en sammansättning med tre ledamöter dvs. bassammansättningen. Om tillämpningsområdet för andra sammansättningar föreskrivs skilt.

Grundlagen kan anses förutsätta att om den domföra sammansättningen föreskrivs i lag och att bestämmelserna om sammansättningen i lagstiftningen inte får vara inexakta och öppna för tolkning. Detta förutsätter att ärendena som kan behandlas i en förenklad sammansättning uppräknas i lag, antingen så att det ges allmänna kriterier för hurdana ärenden detta gäller eller genom att nämna exakta ärendegrupper eller en kombination av dessa. Kommittén för utveckling av domstolsväsendet (kommittébetänkande 2003:3) har som sitt ställningstagande framfört att i fråga om förvaltningsdomstolarna bör det i lag, med beaktande av rättsskyddsaspekterna, fastställas vilka ärendegrupper som kunde handläggas i en förenklad sammansättning med färre än tre ledamöter.

Enligt 9 § 1 mom. i hovrättslagen är grunden för användningen av en sammansättning med två ledamöter och föredraganden värdet av tvistemålet eller brottspåföljdens stränghet och dessutom anges vissa ärendegrupper i vilka en förenklad sammansättning alltid kan användas. Dessa kriterier fastställdes ursprungligen för att definiera sådana ärenden i vilka besvärstillstånd skulle sökas hos hovrätten vilket innebär att de egentligen inte har fastställts med tanke på det mest ändamålsenliga tillämpningsområdet för en förenklad sammansättning. I förvaltningsprocessen kan tvistemålets värde eller sanktionen inte på samma sätt användas som ett kriterium för ärendets enkelhet, eftersom ärendegrupperna till sitt innehåll skiljer sig betydligt från varandra. Å andra sidan är sådana allmänna kriterier som ärendets enkelhet eller obetydlighet mycket obestämda och öppna för tolkning. Tillämpningen av bestämmelserna om sammansättningen bör vara så lätt och mekanisk, att förenklingen av bestämmelserna inte i sig vållar svårösta tolkningsproblem.

Indelningen av ärendena i grupper enligt vilka som skall behandlas i bassammansättningen och vilka i en förenklad sammansätt-

ning skall göras enligt enhetliga grunder. Med beaktande av kraven i 21 § i grundlagen skall ett centralt kriterium anses vara behovet av rättsskydd. Kommittén för utveckling av domstolsväsendet (kommittébetänkande 2003:3) har föreslagit, att man vid avgörandet av vilka ärenden som kunde behandlas i en förenklad sammansättning bedömer bl.a. behovet av rättsskydd samt om ärendet är av en juridiskt rutinmässig art, om ärendet är av ringa ekonomiskt intresse och om ett stort antal liknande ärenden inkommer till domstolen samt möjligheterna till fortsatt ändringssökande i ärendet.

Rättsskyddet bör betraktas både med hänsyn till förfarandet och slutresultatet. Förfarandet är av avgörande betydelse i fråga om hur rättvis en part upplever att domstolsprocessen har varit. Förvaltningsprocessen består till en stor del av skriftligt förfarande vilket innebär att en parts processuella rättsskydd kan tryggas även om ärendet behandlas av färre än tre domare. Åtgärderna som hänför sig till processledningen, beslut som gäller förbud mot eller avbrytande av verkställighet och andra provisoriska åtgärder kunde i regel vara ärenden som en domare kan ensam fatta beslut om. Dessa åtgärder skall i alla händelser bedömas av den domföra sammansättningen innan huvudsaken avgörs.

När rättsskyddet betraktas med hänsyn till slutresultatet är kollegialt beslutsfattande av betydelse i synnerhet i sådana ärenden som gäller rättsligt svåra tolkningsproblem, samhälleligt betydande och vittomfattande frågor eller för parterna viktiga fall som till faktamaterialet är oklara. I dessa fall ger en sammansättning med fler ledamöter olika synpunkter och bredare sakkunskap till beslutsprovningen. I en förenklad sammansättning kan således behandlas sådana fullföljdsärenden som är rättsligt enkla och som inte består av ett omfattande rättegångsmaterial. Dessutom kan det förutsättas att ärendena i allmänhet är till faktamaterialet förhållandevis enkla och inte kräver en vittomfattande utredning. Också vedertagen rättspraxis talar för användningen av en förenklad sammansättning.

Propositionen har inga konsekvenser för

förvaltningsdomstolarnas nuvarande föredragningssystem och det föreslås inga ändringar i detta. Alla ärenden skall fortfarande avgöras på föredragning enligt 18 § i lagen om förvaltningsdomstolarna, dock också förvaltningsrättsdomaren kan vara föredragande. Förvaltningsrättsdomaren som fattar beslutet i ett ärende som kan avgöras av en ledamot kan inte själv vara föredragande i ärendet utan i dessa fall skall i behandlingen delta en annan person som är föredragande.

En sammansättning med två domare och en föredragande

I den föreslagna nya 12 a § 1 mom. gäller en sammansättning med tre ledamöter, till vilken hör två ledamöter och föredraganden som skall uppfylla behörighetsvillkoren i 12 § 4 mom. Sammansättningen som består av två domare och föredraganden är domför i fullföljdsärenden som särskilt anges i lagen. Sammansättningen med två förvaltningsrättsdomare och förvaltningsrättssekreteraren som är föredragande i målet skulle motsvara en förenklad sammansättning enligt 9 § i hovrättslagen.

Förvaltningsrättssekreterare som arbetar vid förvaltningsdomstolarna är enligt 10 § i lagen om förvaltningsrättsdomstolarna föredragande vid förvaltningsdomstolarna. Till förvaltningsrättssekreterarens uppgifter hör inte att tjänstgöra som ledamot i förvaltningsdomstolen och inte heller annars att utöva domsrätt. Föredragande har inte samma i grundlagen tryggad oberoende ställning som ordinarie domare och de utnämns inte heller enligt ett sådant förfarande som uppfyller kraven i lagen om utnämning av domare. Att en föredragande tjänstgör som ledamot i den domföra sammansättningen utgör ett undantag från den utgångspunkten att domsrätten i allmänhet skall tillhöra en person som har tjänst som domare.

I en sammansättning med två domare och föredraganden skall föredraganden vara förvaltningsrättssekreterare och ha tillräcklig erfarenhet av föredragning av ifrågavarande ärenden i förvaltningsdomstolen. Anställ-

ningstryggheten av för viss tid anställda föredraganden är så pass svag att deras tjänstgöring som ledamot i förvaltningsdomstolen inte med tanke på domarens oberoende är acceptabelt. Föredraganden skulle under den tid som han eller hon enligt denna paragraf är ledamot i förvaltningsdomstolen inte vara en domare för viss tid enligt lagen om utnämning av domare. Föredraganden skulle emellertid under den tid som han eller hon tjänstgör som ledamot i förvaltningsdomstolen ha samma rätt att kvarstå i tjänsten som en domare, dock med den skillnaden att rätten att kvarstå i tjänst enbart gäller föredragandens tjänstgöring som ledamot i sammansättningen.

En sammansättningen med två domare

Den nya 12 a § 1 mom. gäller utöver sammansättningen med tre ledamöter, till vilken hör två ledamöter och föredraganden, även en sammansättning med två ledamöter. Sammansättningen med två ledamöter är domför i fullföljdsärenden som anges särskilt i lagen. För tydlighetens skull föreslås det att i 12 a § 3 mom. föreskrivs att om ledamöterna i en sammansättning med två ledamöter inte är eniga om avgörandet skall ärendet för avgörande hänskjutas till en bassammansättning med tre ledamöter.

Föredragande vid förvaltningsdomstolarna är också notaries, som är föredragande i ca 20 procent av alla avgjorda ärenden. Notarierna är dock inte jurister och kan därför inte i de ärenden där de är föredragande tjänstgöra som ledamöter i en sammansättning med två domare och föredraganden. Därför kan sammansättningen i sådana ärenden där en notarie är föredragande göras förenklad enbart genom att använda en sammansättning med två domare.

Dessutom är det skäl att beakta att förvaltningsdomstolarnas personalstruktur håller på att utvecklas i en mer domarcentrad riktning, vilket innebär att det inte är ändamålsenligt att binda möjligheten att använda en förenklad sammansättning till att föredraganden skall tjänstgöra som tredje ledamot. Ärendena som kan avgöras i en sammansättning

med två ledamöter består dock till en så stor del av enkla fullföljdsärenden att beredningen av dem i praktiken enbart i undantagsfall skulle höra till domaren.

En sammansättning med en domare och en sakkunnigledamot

Enligt den föreslagna 12 a § 2 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna är förvaltningsdomstolen domföra i en sammansättning med två ledamöter, till vilken hör en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot, i ärenden som gäller beslut om fortsatt vård enligt mentalvårdslagen (1116/1990) som skall underställas förvaltningsdomstolen. Det är frågan om en specialbestämmelse om en sammansättning med två ledamöter, till vilken hör en förvaltningsrättsdomare och en sakkunnigledamot som förordnats för behandlingen av mentalvårdsärenden.

För närvarande skall underställningsmål enligt mentalvårdslagen avgöras i en sammansättning med tre lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot. I regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen har man redan föreslagit att en sakkunnig skall höra till den domföra sammansättningen i stället för en lagfaren ledamot. Enligt propositionen grundar sig avgörandet i dessa ärenden typiskt på sakkunnigledamotens särskilda sakkunskap.

I mentalvårdsärenden är det med stöd av ovan nämnda grunder möjligt att minska på minimikravet för den domföra sammansättningen i sådana ärenden där sakkunnigledamotens särskilda sakkunskap uttryckligen framhävs i avgörandet och där det inte finns sådana rättsliga problem som skulle kräva användning av flera lagfarna ledamöter. Dylika ärenden kan anses vara beslut om fortsatt vård, som gäller fortsättande av vården av en patient under en vårdperiod som redan inlett. Enligt mentalvårdslagen skall beslut om fortsatt vård, som fattats oberoende av patientens vilja, periodiskt underställas förvaltningsdomstolen. I fråga om dessa underställningsmål ger kravet på fler lagfarna ledamöter inte i praktiken bättre rättsskydd för pati-

enten. Därför kan beslut om fortsatt vård som underställts förvaltningsdomstolen behandlas i en sammansättning med en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot. Också underställningsmål som gäller beslut om fortsatt vård kan dock vid behov behandlas i basammansättningen om detta på grund av rättsliga problem som hänför sig till ärendet är nödvändigt. Dessutom om också besvär har anförts över ett underställt beslut, skall underställningsmålet behandlas i samma sammansättning som ett fullföljdsärende.

En sammansättning med en domare

Enligt gällande lag kan en ledamot ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas i ärendet, men inte förkasta ett yrkande som gäller detta. För denna del föreslås en ändring så att en ledamot ensam kan fatta beslut om att förkasta ett sådant yrkande. En ledamot skall enligt förslaget ensam kunna fatta de avgöranden som gäller genomförandet av muntlig förhandling eller syn och även besluta om andra åtgärder som hänför sig till förberedelse. I regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen har man föreslagit att de ärenden som kan avgöras av en ledamot ensam skall utökas med sådana ärenden där det är fråga om huruvida besvären eller något annat förvaltningsprocessuellt ärende har anhängiggjorts inom utsatt tid.

För närvarande är en domares rätt att fatta beslut enligt lagen om förvaltningsdomstolarna begränsad jämfört med hovrätterna och marknadsdomstolen. En domares rätt att fatta beslut skulle göra det möjligt att betydligt effektivisera domstolens verksamhet, om den enligt lagstiftningen kan tillämpas i tillräckligt stor omfattning. Det föreslås att 12 § 3 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna som gäller en domares rätt att fatta beslut kompletteras. I momentets början där det föreskrivs att en ledamot ensam kan fatta det beslut som behövs om ett yrkande har återtagits helt, föreslås inga ändringar. En ledamot kan också fatta beslut i ett ärende där det är fråga om att ärendet anhängiggjorts för sent. En ny

bestämmelsen skulle däremot vara att en ledamot dessutom kan fatta beslut i ett ärende där det är fråga om att ärendet har anhängiggjorts hos fel myndighet, som inte är behörig att behandla det. Ytterligare kan en ledamot fatta beslut om meddelande av förordnande som gäller verkställighet enligt 32 § i förvaltningsprocesslagen.

En domares rätt att fatta beslut skall utöver frågor som hänför sig till processen och processledningen omfatta avgörandet av huvudsaken i vissa ärendegrupper som anges skilt. Det föreslås att om en sammansättning med en domare föreskrivs i 12 b §. Enligt den är förvaltningsdomstolen domför även med en ledamot när den avgör besvär som gäller fullföljsärenden enligt vissa lagar som uppräknas skilt. Beslut av en domare fattas enligt förvaltningsdomstolens normala behandlingsordning på föredragning, vilket för sin del säkerställer rättsskyddet i de ärendegrupper som avses att omfattas av en domares beslutanderätt.

Utökandet av en domares rätt att fatta beslut är ur rättsskyddssynpunkt motiverat i sådana ärenden där för säkerställandet av rättsskyddet inte kan anses nödvändigt att två andra domare deltar i avgörandet. Utökandet av en domares rätt att fatta beslut stöder målet att utveckla förvaltningsdomstolarnas verksamhet och personalstruktur i en mer domarcentrerad riktning.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Konsekvenser för förvaltningsdomstolarnas verksamhet

Lättandet av förvaltningsdomstolens domföra sammansättning påverkar användningen av domarnas arbetsinsats. När ärenden avgörs i en sammansättning som består av en eller två domare mindre än för närvarande, kan deras arbetsinsats för denna del riktas på att avgöra andra ärenden. Av detta följer att domstolen har större kapacitet att göra avgöranden. Utnyttjandet av denna större kapacitet förutsätter att sammanträdena organiseras så att till domarna som inte längre behövs i sammansättningen styrs andra ärenden. Det kan strävas till att styra den besparade

betskapaciteten till sådana ärendegrupper, där behandlingstiderna i dagens läge har blivit längre.

I förvaltningsdomstolarna har man inte infört arbetstidsuppföljning i fråga om hur mycket arbetstid domarna har använt till behandling och avgörande av sådana ärenden som avses i denna proposition och som kunde behandlas i olika förenklade sammansättningar. Hur mycket detta sparar på arbetstiden har därför värderats. Beräkningen av antalet arbetstimmar och arbetstid som domarna årligen använder till olika ärenden baserar sig på praktisk erfarenhet av medlemmarna i arbetsgruppen som berett denna proposition.

Sammansättningen med två domare och en föredragande eller sammansättningen med två domare

I jämförelse med nuvarande sammansättning med tre domare sparar man genom användningen av sammansättningen med två domare och föredraganden samt i sammansättningen med två domare arbetsinsatsen av den s.k. tredje ledamoten. Med den tredje ledamoten avses domaren som deltar i avgörandet, men som i ifrågavarande ärende varken granskar föredragandens framställning eller fungerar som ordförande. Nästan alla förvaltningsrättsdomare med undantag av ordförandena i sektionen sköter kontinuerligt uppgiften som tredje ledamot.

Ärenden som avses i det föreslagna 12 a § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna avgjordes år 2003 i alla förvaltningsdomstolarna sammanlagt 6 400 vilket utgör 30 procent av alla avgöranden.

Om ledamoten som fungerar som s.k. tredje ledamot i sammansättningen i genomsnitt har använt en timme till behandlingen av ett dylikt ärende och hans eller hennes effektiva arbetstid räknat i arbetstimmar är 1 600 timmar per år, betyder detta att i alla förvaltningsdomstolar används sammanlagt fyra årsverke till dessa arbetsuppgifter.

Att föredragande förordnas att tjänstgöra som ledamöter i domstolens sammansättningar förbättrar föredragandenas ställning. Sannolikt skulle detta bidra till att upprätthålla

la arbetsmotivationen då utnämning till ordinarie domare ofta tar t.o.m. årtionden. Erfarenhet av domararbete kan också förbättra föredragandenas färdigheter att få den domartjänst de strävar efter.

Sammansättningen med en domare och en sakkunnigledamot

Ett beslut enligt mentalvårdslagen om att någon skall tas in för vård kan överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen, antingen när patienten för första gången tas in för vård eller när det fattas beslut om att patienten skall hållas kvar för fortsatt vård. Om den som vårdbeslutet gäller är minderårig, skall beslutet genast underställas förvaltningsdomstolen. Dessutom skall beslut om fortsatt vård som gäller en myndigt person och som fattats oberoende av patientens vilja, periodiskt underställas förvaltningsdomstolen. Ärendet blir således anhängigt vid förvaltningsdomstolen även om parten inte själv överklagar beslutet.

Mentalvårdsärenden har inte specificerats så att det ur statistiken skulle framgå hur många beslut om fortsatt vård, dvs. sådana rena underställningsmål som avses i denna proposition, årligen behandlas vid förvaltningsdomstolarna och därför är antalen som ges nedan en beräkning. Antalen varierar mellan olika förvaltningsdomstolar, eftersom ett större antal långtidssjuka har placerats i statens sinnessjukhus. Antalet ärenden som kan avgöras i en förenklad sammansättning i framtiden kan uppskattas att ha varit år 2003 enligt en förfrågan till förvaltningsdomstolarna cirka 1 930.

Alla mentalvårdsärenden avgörs för närvarande vid förvaltningsdomstolarna i en sammansättning med tre domare och en sakkunnig. I regeringens proposition (RP 112/2004 rd) som är under behandling i riksdagen föreslås att sammansättningen lättas upp så att en domare lämnas ut ur sammansättningen.

När konsekvenserna för denna proposition värderas kan man för denna del utgå från att man kunde bespara två domares arbetsinsats jämfört med nuvarande förfarande. På detta sätt ingår konsekvenserna för ovan nämnda

proposition i denna värdering.

Om ledamöterna som i sammansättningen fungerar som ordförande och s.k. tredje domare har använt i genomsnitt femton minuter till behandlingen av dylika ärenden och bådas effektiva arbetstid räknat i arbetstimmar är 1 600 timmar per år, betyder detta att i alla förvaltningsdomstolar används sammanlagt 0,6 årsverke till dessa arbetsuppgifter.

Sammansättningen med en domare

Genom användningen av en sammansättning med en domare skulle man jämfört med nuvarande sammansättning kunna bespara två domares arbetsinsats.

Ärenden som avses i det föreslagna 12 b § i lagen om förvaltningsdomstolarna avgjordes år 2003 sammanlagt 2 964 stycken och deras andel av alla ärenden var 14 procent.

I beräkningen ingår inte verkningarna av den sammansättning med en domare som är möjlig med stöd av utlänningslagen, eftersom denna sammansättning har varit möjlig oberoende av denna proposition. Samma gäller för den sammansättning med en domare som är möjlig med stöd av rättshjälpslagen.

Om ledamöterna som i sammansättningen fungerar som ordförande och s.k. tredje domare har till behandlingen av ärenden som avses i detta sammanhang använt i genomsnitt en halv timme och bådas effektiva arbetstid räknat i arbetstimmar är 1 600 timmar per år, betyder detta att i alla förvaltningsdomstolar används sammanlagt 1,9 årsverke till arbetsuppgifter som ordförande och tredje ledamot i dessa ärenden.

4.2. Ekonomiska konsekvenser

Reformen syftar till att effektivisera verksamheten. Utgångspunkten är att justitieförvaltningens kostnader som helhet betraktat inte stiger. Å andra sidan är det inte heller frågan om egentliga kostnadsbesparningar. Om man i fortsättningen i förvaltningsdomstolarna använder en förenklad sammansättning vid avgörande då detta enligt denna proposition är möjligt, skulle det på basis av ovan presenterade beräkningar betyda att

propositionens kalkylerade konsekvenser för produktiviteten är att ca 6,5 domares årsverke, dvs. beroende på domarens avlöning ca 446 000 – 495 000 euro, riktas på ett mer effektivt sätt. I praktiken kommer man dock sannolikt inte att nå så här stor ökning i produktiviteten, eftersom man fortfarande vid behov kommer att använda den normala sammansättningen med tre domare även i de ärendegrupper där förenklad sammansättning kunde användas. Alltid är det inte heller ändamålsenligt att ordna en särskild förenklad sammansättning för avgörande av ärendet, även om det skulle uppfylla förutsättningarna för behandling i en förenklad sammansättning.

För den delen propositionen gäller sådana sammansättningar där föredragande tjänstgör som ledamöter i förvaltningsdomstolen har den också direkta kostnadseffekter. Till föredragande vid hovrätten betalas ett särskilt arvode när de tjänstgör som ledamöter i den domföra sammansättningen. Arvode betalas till en föredragande som enligt 9 § i hovrättslagen är ledamot i hovrätten enligt vad som justitieministeriet skilt föreskriver om detta. Justitieministeriets senaste föreskrift angående detta meddelades den 17 december 2003, dvs. justitieministeriets beslut nummer 92/123/2003. Enligt detta beslut betalas till en föredragande vid hovrätten ett arvode på 45 euro för ett sådant avgjort ärende, vid vilket behandling föredraganden har tjänstgjort som ledamot i hovrätten. För ett ärende som avgjorts vid sållningsförfarande kan till föredraganden betalas ett arvode på högst 30 euro. Föredragande vid förvaltningsdomstolarna kan i fråga om arbetets innehåll jämföras med föredragande vid hovrätten, varvid man även till dem bör betala arvode för tjänstgöring som ledamot i förvaltningsdomstolen i sådana ärenden de själv är föredragande. Arvodet kan anses vara nödvändigt också för att främja införandet av ändringen. Om arvodet beräknas vara 30 euro skulle kostnadseffekten för de ovan nämnda 6 400 mål vara 233 280 euro. Denna fråga orsakar inte behov att öka anslagen i statsbudgeten, men den minskar den kalkylerade nytta som kunde uppnås genom nya alternativa sammansättningar.

4.3. Samhälleliga konsekvenser

Genom mer flexibla sammansättningar förbättras parternas möjligheter att få sina fullföljsärenden behandlade snabbare i de regionala förvaltningsdomstolarna. Det kan antas att beslutsfattandet genom denna ändring blir betydligt snabbare, med tanke på utvecklingen i förvaltningsdomstolarnas arbetssituation och personalstruktur under de senaste fem åren. Genom reformen får en enskild domare dessutom något bättre möjligheter att koncentrera sig på att avgöra omfattande ärenden, vilket för sin del kan antas förbättra kvaliteten på avgörandena i omfattande och svåra ärenden.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Justitieministeriet tillsatte den 18 februari 2004 en arbetsgrupp för att utreda på vilket sätt bestämmelserna om förvaltningsdomstolens domföra sammansättning kunde utvecklas. Arbetsgruppen hade till uppgift att lägga fram ett förslag till hur det kan skapas mer flexibla och lättare domföra sammansättningar i förvaltningsdomstolarna. Utgångspunkten var att via nya sammansättningar åstadkomma en effektiv arbetsfördelning som sparar kostnader och främjar förverkligandet av rättsskyddet i förvaltningsprocessen. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2004:15) till ministeriet den 4 oktober 2004.

5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtanden om betänkandet av arbetsgruppen begärdes av högsta förvaltningsdomstolen, samtliga förvaltningsdomstolar, justitiiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, finansministeriets personalavdelning, Hallinto-oikeustuomarit ry, Valtionhallinnon erityisalujen ja tuomioistuinten di-

plomi-insinöörit ry, Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry, Finlands Juristförbund, Tuomariunioni ry, Finlands Advokatförbund och Julkiset oikeusavustajat ry. Av utlåtandena har gjorts ett sammandrag (justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2005:14). Största delen av remissinstanserna understödde åtminstone för det mesta skapandet av mer flexibla sammansättningar i förvaltningsdomstolarna enligt propositionen. Utlåtandena har på det sätt som framgår av motiveringen beaktats i denna proposition.

6. Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen som är under behandling i riksdagen. Också i nämnda proposition har man föreslagit ändringar i bestämmelserna om den domföra sammansättningen i 12 § 2 och 3 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna och dessa har beaktats i denna proposition.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

12 §. Förvaltningsdomstolens domförhet. Enligt 1 mom. är förvaltningsdomstolen domför med tre ledamöter, om inte något annat bestäms särskilt i lag. Bestämmelsen motsvarar 12 § 1 mom. i den gällande lagen om förvaltningsdomstolen som för denna del inte föreslås att ändras. Det är frågan om huvudregeln för förvaltningsdomstolens domföra sammansättning.

Ärenden som avses i 12 a och 12 b § kan behandlas i en sammansättning med tre ledamöter, om ärendets art och parternas rättskydd förutsätter detta. Bestämmelsen avses enligt förslaget att framhäva ställningen av sammansättningen med tre ledamöter som förvaltningsdomstolens normala sammansättning och säkerställa att också sådana ärenden som kunde behandlas i en sammansättning med två ledamöter och föredraganden eller en sammansättning med en ledamot alltid vid behov kan tas upp för behandling i en mer omfattande sammansättning.

Avgörandet av om ett ärende skall behandlas i bassammansättningen med tre domare eller en förenklad sammansättning enligt 12 a eller 12 b §, är en rättsskipningsfråga och bestämmandet av sammansättningen hör inte till förvaltningsdomstolens interna ledning. Hur omfattande sammansättning det behövs bestäms av sammansättningen som behandlar ifrågavarande ärende. Valet av sammansättningen skall grunda sig på säkerställandet av att rättssäkerheten inte hotas. I fråga om hovrättens förenklade sammansättningar framhävde lagutskottet (LaUB 19/1997 rd) att användningen av en förenklad sammansättning är beroende av hovrättens prövning. Även om det skulle vara möjligt att använda en förenklad sammansättning bör enligt utskottet svåra och besvärliga ärenden ändå alltid vid behov avgöras i bassammansättningen. På detta sätt kan det tryggas att rättsskyddet för dem som söker ändring inte äventyras.

Med ärendets art avses dess rättsliga svårighetsgrad och sakens omfattning. Omfattande och komplicerade samt samhälleligt betydande avgöranden bör fattas i en sam-

mansättning med tre ledamöter. Det är inte heller motiverat att göra linjeavgöranden eller prejudikatsliknande avgöranden i en förenklad sammansättning. Sammansättningen bestäms dock i sista hand enligt domstolens prövning och en part skall inte ha rätt att kräva att besväret behandlas i en sammansättning enligt 1 mom. också när ärendet uppfyller förutsättningarna för behandling i en förenklad sammansättning enligt 12 a eller 12 b §. Det är inte heller ur en processuell synpunkt ändamålsenligt att man som en förutsättning för processen i regel skulle vara tvungen att bedöma sammansättningens behörighet.

Processuella omständigheter, såsom genomförande av muntlig förhandling eller syn, förutsätter vanligen inte att ärendet behandlas i bassammansättningen. Behovet av muntlig förhandling eller syn betyder inte nödvändigtvis att ärendets art kräver att det behandlas i bassammansättningen. Muntlig förhandling och syn är en del av utredandet av ärenden och kompletterar den skriftliga processen. Muntlig förhandling och syn kan genomföras även i en förenklad sammansättning. En domare kan ensam genomföra en muntlig förhandling eller en syn i synnerhet i ett sådant ärende som också annars kan avgöras av en domare. Dessutom är det lättare att i praktiken öka antalet muntliga förhandlingar om de kan hållas i en förenklad sammansättning.

I bestämmelserna om sammansättningen uppräknas uttömmande samtliga ärendegrupper där det är motiverat och möjligt att använda en förenklad sammansättning. Bestämmelserna om domförhet bör inte tolkas brett så att en förenklad sammansättning kan tillämpas vid behandlingen av sådana fullföljdsärenden som kan likställas med en ärendegrupp som anges i listan. I sådana fall att en lag som nämns i lagen om förvaltningsdomstolarna har upphävts och ersatts med en ny lag kan en förenklad sammansättning användas vid behandlingen av fullföljdsärenden enligt den nya lagen, om de till sakinnehållet är likadana som tidigare. Saken är annan om den nya lagen innehåller helt

nya slags fullföljdsärenden, såsom det var i fråga om markanvändnings- och bygglagen som styrde besvären avseende olika planer till förvaltningsdomstolarna. I dessa fall kan en förenklad sammansättning inte användas vid behandlingen av fullföljdsärenden enligt den nya lagen.

I 2 mom. skall enligt förslaget intas en särskild bestämmelse om domförhet vid behandlingen av ärenden enligt vatten- och miljöskyddslagen och de i 7 § i lagen om förvaltningsdomstolarna avsedda ärenden enligt mentalvårdslagen, barnskyddslagen, lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, lagen om missbrukarvård samt lagen om smittsamma sjukdomar, i vilka en sakkunnigledamot deltar i sammansättningen. I fråga om behandlingen av ärenden enligt 7 § i lagen om förvaltningsdomstolarna motsvarar bestämmelsen det som föreslås i regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen.

Enligt förslaget skall det nu vid behandlingen av vatten- och miljöärenden vara möjligt att använda en sammansättning med tre ledamöter. Det föreslås dock att den gällande bestämmelsen i 12 § 2 mom. om sammansättningen med fyra ledamöter bevaras, så att denna sammansättning fortfarande kan användas som alternativ, om detta på grund av ärendets art anses nödvändigt. Enligt den gällande lagen ingår i sammansättningen vid behandlingen av vatten- och miljöärenden minst två lagfarna ledamöter, av vilka den ena är ordförande. Enligt förslaget skall det fortfarande ingå minst två lagfarna ledamöter i sammansättningen. Den föreslagna bestämmelsen påverkar främst sådana fall som nuförtiden behandlas i en sammansättning med tre lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot. Dessa ärenden kan med stöd av de nya bestämmelserna behandlas i en sammansättning med två lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot.

Enligt det föreslagna *paragrafens 3 mom.* kan en ledamot ensam fatta det beslut som behövs om besvär eller yrkanden som framförts i något annat förvaltningsprocessuellt ärende har återtagits helt. Utöver detta kan en ledamot ensam avgöra ett ärende där det är

fråga om huruvida ett besvär eller annat förvaltningsprocessuellt ärende har anhängiggjorts inom utsatt tid eller hos en myndighet som inte är behörig att behandla det. En ledamot kan dessutom ensam fatta beslut om meddelande av förordnande som gäller verkställighet enligt 32 § i förvaltningsprocesslagen. En ledamot kan ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller synförrättas i ärendet eller förkasta ett yrkande som gäller detta samt fatta de avgöranden som gäller genomförandet av dessa förfaranden och även besluta om andra åtgärder som hänför sig till förberedelse.

Enligt 12 § 3 i den gällande lagen om förvaltningsdomstolen kan en ledamot ensam fatta det beslut som behövs om besvär eller yrkanden som framförts i något annat förvaltningsprocessuellt ärende har återtagits helt. En ledamot kan dessutom ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller synförrättas i ärendet. Med den föreslagna bestämmelsen utökas en ledamots beslutanderätt i fråga om processuella avgöranden betydligt. I den nyare lagstiftningen har en ledamots beslutanderätt vid fullföljdsdomstolar utökats. Enligt 2 kap. 8 § i rättegångsbalken kan en ledamot i hovrätten ensam fatta processuella beslut i vissa fall som skilt uppräknas i bestämmelsen. Enligt 9 § 1 mom. i marknadsdomstolslagen får en lagfaren ledamot ensam fatta beslut i sådana fall då besvär, en ansökan eller de yrkanden som framförts i ett ärende har återtagits i sin helhet eller då ett ärende avvisas eller avskrivs. En lagfaren ledamot får ensam besluta om temporära förbud och om behövliga åtgärder som hänför sig till förberedelse.

För att göra förvaltningsdomstolarnas verksamhet mer flexibelt och förenkla förfarandena är det nödvändigt att utöka en ledamots beslutanderätt åtminstone i samma omfattning som i hovrätterna och marknadsdomstolen. I bestämmelserna om en ledamots rätt att fatta beslut kan för den delen det gäller processuella beslut uppräknas de ärendegrupper som en ledamot ensam kan fatta beslut om, på samma sätt som i lagen om marknadsdomstolen. En domare skall kunna fatta beslut om att ett besvär eller något annat förvaltningsprocessuellt ärende avvisas på den

grunden att ärendet har anhängiggjorts efter utsatt tid. Det är frågan om en liknande situation när förvaltningsdomstolen beslutar att ärendet skall överföras utan att skilt fatta beslut om att ärendet avvisas. Av denna anledning är det skäl att utöka en ledamots beslutanderätt till att omfatta även överförande av ärenden. En ledamots rätt att fatta beslut kan dock inte utökas till att omfatta avvisande av ett besvär på grund av att besvärshöjning saknas, eftersom besvärshöjningen hos förvaltningsdomstolen bestäms enligt materiella grunder, inte processuella grunder. Frågor som gäller bestämmande av besvärshöjning inom förvaltningsprocessen har traditionellt ansetts vara juridiskt svåra och lämpar sig därför inte att avgöras av en domare.

Både enligt hovrättslagen och marknadsdomstolslagen kan en ledamot ensam besluta om interimståtgärder. Redan nuförtiden kan en ledamot i förvaltningsdomstolen med stöd av lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsködningsväg (367/1961) ensam fatta beslut om ansökan om förbud mot och avbrytande av utsködningsväg av skatter och avgifter. På samma sätt kan en domare enligt utlänningslagen ensam avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet i ett utlänningsärende. I lagstiftningen har det således inte ansetts finnas något hinder för att ett ärende som gäller förbud mot verkställighet avgörs i en sammansättning med en ledamot. Detta förfarande bör utvidgas till att gälla alla ovan nämnda ärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna.

Enligt 32 § i förvaltningsprocesslagen kan besvärsmyndigheten förbjuda att beslutet verkställs eller bestämma att verkställigheten skall avbrytas eller föreskriva något annat som gäller verkställigheten. I regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen föreslås att 79 § i förvaltningsprocesslagen ändras så att besvär inte får anföras särskilt över ett sådant beslut som förvaltningsdomstolen har fattat under ärendets handläggning och genom vilket verkställigheten av det överklagade beslutet förbjuds eller avbryts. Det föreslagna besvärshöjningsförbudet gäller inte meddelande av andra föreskrifter om verkställigheten.

En domares rätt att fatta beslut skall enligt förslaget gälla meddelande av förordnande som gäller verkställighet enligt 32 § i förvaltningsprocesslagen. Största delen av dessa förordnanden gäller förbud mot eller avbrytande av verkställigheten. Andra typer av förordnanden meddelas i praktiken sällan. Processuellt är det ingen skillnad om det gäller meddelande av förordnanden som gäller förbud mot eller avbrytande av verkställigheten eller någon annan typ av förordnande. Därför finns det ingen anledning att avgränsa en domares rätt att fatta beslut till de typer av förordnanden som avses i 32 § i förvaltningsprocesslagen. Rätten att fatta beslut skulle även gälla meddelande av förordnande som gäller verkställighet enligt någon annan lag och därmed är en domares rätt att fatta beslut om ärenden som gäller verkställighet allmän. Med stöd av sin rätt att fatta beslut om meddelande av förordnande som gäller verkställighet skulle en domare även kunna förkasta ett yrkande som gäller meddelande av förordnande om verkställighet eller återkalla eller ändra ett förordnande som meddelats tidigare. I dessa fall skulle det dock alltid vara frågan om en interimståtgärd och därför skall en domares beslutanderätt inte omfatta t.ex. avgörande av ärenden som gäller beviljande av tillstånd att utföra ett byggnadsarbete enligt 144 § i markanvändnings- och bygglagen.

Enligt det föreslagna 3 mom. kan en ledamot också ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas i ärendet eller förkasta ett yrkande som gäller detta. Enligt gällande 12 § 3 mom. kan en ledamot ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas i ärendet. En ledamot kan således inte förkasta ett yrkande som gäller hållande av muntlig förhandling eller förrättande av syn. Enligt förvaltningsprocesslagen är muntlig förhandling och syn utredningar som enbart kompletterar den skriftliga processen. Avgörandet av om muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas är en del av ärendets förberedelse. Beslut som hänför sig till förberedelse fattas enligt gällande lagen om förvaltningsdomstolarna av en ledamot. Det är motiverat att beslut som gäller muntlig förhandling kan fattas

av en ledamot också i sådana fall att yrkande om att muntlig förhandling skall hålla förkastas. Detta gäller i synnerhet sådana ärenden i vilka även det slutliga avgörandet kan göras av en ledamot. På grund av ärendets art skall frågan om muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas fortfarande vid behov kunna behandlas i en sammansättning med tre ledamöter.

Kommittén för utvecklingen av domstolsväsendet (kommittébetänkande 2003:3) har konstaterat att det bör utredas om rättegångsprocessen kunde utvecklas så att parterna redan innan avgörande av huvudsaken skulle få veta att muntlig förhandling sannolikt inte kommer att hållas i ärendet. Meddelande av dylikt mellanbeslut är enligt kommittén motiverat i synnerhet i sådana fall att det för parten är särskilt viktigt att omedelbart få veta om muntlig förhandling alls kommer att hållas, så att han eller hon kan beakta detta i sina rättegångsskrifter.

Beslut som gäller muntlig förhandling skall fattas så tidigt som möjligt under processen. Beslutet om muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas förutsätter att den som fattar beslutet sätter sig in i det skriftliga materialet som gäller ärendet. Förkastande av ett yrkande om att muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas förutsätter således för närvarande att tre domare bekantar sig med besvärshandlingarna. Om yrkandet om muntlig förhandling prövas redan i början av processen måste alla domare som deltar i handlingen av ärendet bekanta sig med handlingarna både i detta skede och i slutet av handlingen när ärendet slutligen avgörs. Kravet på en sammansättning med tre ledamöter leder således till dubbelt arbete vilket inte är ändamålsenligt när det gäller att få ärendet behandlat utan dröjsmål.

Om beslut om huruvida muntlig förhandling kommer att hållas eller syn förrättas fattas av en ledamot, kunde mellanbeslutet om att muntlig förhandling inte kommer att hållas eller syn förrättas fattas tidigare under processen än för närvarande. Säkerställande av parternas rättsskydd kan anses förutsätta att ett dylikt beslut fattas innan huvudsaken avgörs. Till parten kunde i samma sammanhang reserveras tillfälle att framföra skriftliga

tilläggsutredningar, om han eller hon anser detta vara nödvändigt. På detta sätt kan de tilläggsutredningar som möjligen hade avsetts att framföra vid den muntliga förhandlingen ges till förvaltningsdomstolen i tid, i stället för de åberopas först i när beslutet överklagas.

Ett beslut om att förkasta ett yrkande om muntlig förhandling kan inte överklagas. Beslut om att förkasta ett yrkande om muntlig förhandling eller syn som en ledamot ensam fattat skulle emellertid inte heller vinna sådan rättskraft, att det inte senare kan fattas ett nytt beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas, antingen av en ledamot eller vid behandling i en mer omfattande sammansättning. Det nya beslutet kan grunda sig på de tilläggsutredningar som parten senare gett och som påvisar att det är nödvändigt att hålla muntlig förhandling. Ett beslut att förkasta ett yrkande om muntlig förhandling, som fattats som en åtgärd som hänförs till processledningen, innebär inte heller ett sådant ställningstagande på grund av vilket den domare som förkastat yrkandet skulle vara förhindrad att senare delta i handlingen av samma ärende.

12 a §. Förvaltningsdomstolens sammansättning i vissa mål och ärenden. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen är förvaltningsdomstolen vid avgörande av fullföljdsärenden som gäller de ärendegrupper som uppräknas i lagrummet domför också i en sammansättning med tre ledamöter, till vilken hör två ledamöter och föredraganden, som skall uppfylla behörighetsvillkoren i 4 mom. I fråga om samma ärendegrupper är förvaltningsdomstolen alternativt domför även i en sammansättning med två ledamöter.

En sammansättning med tre ledamöter, i vilken föredraganden i ärendet tjänstgör som ledamot, är ett kompletterande sammansättningsalternativ, vilket användning förutsätter att föredraganden har förordnats att tjänstgöra som ledamot i sina föredragningar. Tjänsteställningen och -plikterna av en förvaltningsrättssekreterare som är föredragande vid förvaltningsdomstolen kan inte jämföras med en domares motsvarande. Utövande av domsrätt hör inte till föredragandens uppgif-

ter och därför är det att en föredragande tjänstgör som ledamot ur tjänstemannarättslig synpunkt en tilläggsuppgift, till vilken föredraganden enligt dennes samtycke skilt förordnas och för vilken det skall betalas ett särskilt arvode. Detta är förfarandet vid hovrätterna. Genom ett dylikt arrangemang får förvaltningsdomstolarna möjlighet att i begränsad mån använda föredragande i domaruppgifter utan att föredragandena utnämns till ett tjänsteförhållande för viss tid för att sköta tjänsten som förvaltningsrättsdomare.

Att föredraganden faktiskt används som ledamöter är beroende av anslagen som i vart och ett fall finns till förfogande för detta ändamål. Notarier som är föredragande kan dock inte tjänstgöra som ledamöter. På grund av dessa anledningar föreslås att vid behandlingen av samma ärendegrupper kan alternativt en sammansättning med två ledamöter användas. Då skulle ärendet avgöras enligt normalt förfarande på föredragning och föredraganden skulle vara en förvaltningsrättssekreterare eller en notarie. Också den andra domaren skulle kunna fungera som föredragande, men användningen av denna möjlighet i större utsträckning är inte motiverat med hänsyn till arten av de ärenden som kan behandlas i denna sammansättning. Överhuvudtaget är användningen av en sammansättning med två ledamöter ändamålsenligt enbart när det gäller relativt klara och enkla ärenden. Användningen av denna sammansättning begränsas av att två ledamöter kan avgöra ett ärende enbart om de är eniga om beslutet.

Fullföljdsärendet skall i huvudsak gälla ett ärende enligt något av lagarna som nämns i lagrummet och även andra yrkanden som framställts i samband med huvudsaken skall kunna behandlas i samma sammansättning. I samband med fullföljdsärenden framställs ofta yrkanden som liknar skadeståndsyrkanden eller klagomål eller andra yrkanden som förvaltningsdomstolen inte är behörig att behandla. Dessa yrkanden kan avgöras i samma sammansättning som själva huvudsaken. I sammansättningen som avses i detta lagrum kan dock inte behandlas andra ärenden som hänför sig till förvaltningsprocessen än besvär, vilket innebär att den inte är behörig att

behandla förvaltningstvister och klagan som anförts i form av ett extraordinärt rättsmedel. I dessa är det frågan om ärenden som behandlas i första instans av förvaltningsdomstolen och därför kräver säkerställande av rättsskyddet att de behandlas i bassammansättningen.

Användningen av den sammansättning som avses i detta lagrum är motiverat vid behandlingen av sådana ärendegrupper, i vilka fullföljdsärendena vanligen är juridiskt klara och där vedertagen rättspraxis tillämpas. Också rättegångsmaterialet bör vara så pass begränsat att ärendets omfattning inte kräver en mer omfattande sammansättning.

1 punkten. I fråga om inkomstbeskattning skulle ärenden enligt ovan nämnda beskrivning betyda närmast frågor som hänför sig till avdragssystemet. I en förenklad sammansättning kunde behandlas fullföljdsärenden enligt inkomstskattelagen (1535/1992), såvitt de gäller naturliga avdrag enligt 1 kap. 31 §, avdrag från kapitalinkomst enligt 3 kap., resekostnadsersättningar enligt 4 kap. 71-73 § och avdrag från förvärvsinkomsten enligt 5 kap. I lagens III avdelning samt avdrag från skatten enligt 1 kap. och underskottsgottgörrelser enligt 3 kap. i lagens VI avdelning.

Andra ärenden som lämpar sig för behandling i förenklad sammansättning inom beskattningsområdet är skatter enligt fastighetskattelagen (654/1992), bilskattelagen (1482/1994) eller fordonsskattelagen (1281/2003) samt skogsvårdsavgifter enligt lagen om skogsvårdsföreningar (534/1998). Besvär som gäller dessa ärenden är vanligen så pass begränsade och tekniska att deras behandling i en förenklad sammansättning är motiverat. I ärenden som gäller uppskattning av förmögenhet enligt lagen om skatt på arv och gåva (378/1940) tillämpas vedertagen rättspraxis och även dessa ärenden kan på grund av deras tekniska art behandlas i en förenklad sammansättning.

2 punkten. Med stöd av markanvändnings- och bygglagen (132/1999) fattas i huvudsak tre typers förvaltningsbeslut som kan överklagas hos förvaltningsdomstolen, dvs. beslut som gäller planer, beviljande av tillstånd eller tillsynsärenden. På grund av sin vidsträckta omfattning och de rättsliga tolk-

ningsfrågor som gäller dem lämpar sig plan-ärenden inte att behandlas i en förenklad sammansättning. Med tillsynsärenden avses beslut om åläggande som föranleds av underlåtelse att följa lagen eller något annat stadgande, som i sista hand verkställs genom tvångsmedel. Tillsynsärendena innebär ofta sådana utrednings- och rättsfrågor som för säkerställande av rättsskyddet kräver att de behandlas i förvaltningsdomstolens bassammansättning.

Däremot är tillståndsärenden som hänför sig till byggande betydligt enklare än plan-ärenden och utrednings- och rättsfrågorna i anslutning till dem mycket klarare än vid tillsynsärendena. I 18 kap. i markanvändnings- och bygglagen föreskrivs om tillståndsplikt för byggande och andra åtgärder. Det är frågan om bygglov, åtgärdstillstånd, rivningslov för byggnader och tillstånd för miljöåtgärder. När bygglov har beviljats på grund av en befintlig plan innebär avgörandet av fullföljdsärendet vanligen inte sådana utrednings- eller rättsfrågor att det skulle behövas en sammansättning med tre domare. Behandling av fullföljdsärendet i en förenklad sammansättning skulle emellertid inte vara motiverat i sådana fall att beviljandet av bygglovet också förutsätter ett avgörande som gäller planeringsbehov. Eftersom avgöranden som gäller planeringsbehov kräver en liknande helhetsbetraktning av planeringen av markanvändningen i fråga om ett enskilt fall som beslut om planer, bör dessa ärenden i förvaltningsdomstolen i allmänhet behandlas i bassammansättningen på samma sätt som besvär som gäller beslut om planer.

Rätten att bevilja undantag enligt 23 kap. i markanvändnings- och bygglagen ansluter sig till tillståndsärendena enligt vilken kommunen eller den regionala miljöcentralen av särskilda skäl kan bevilja undantag från bestämmelser, förbud och andra begränsningar som gäller byggande eller andra åtgärder och som har utfärdats i markanvändnings- och bygglagen eller med stöd av den. Mindre undantag kan beviljas även i samband med bygglov. Med stöd av förutsättningarna för beviljande av undantag kan också beviljas tillstånd att uppföra tillfälliga byggnader. Ärenden som gäller beviljande av undantag

är mycket varierande. En del av ärendena är av sådan art att de bra kan behandlas i en förenklad sammansättning. Beviljande av undantag grundar sig på vedertagen rättspraxis som tillämpades redan enligt lagstiftningen som var i kraft före den gällande markanvändnings- och bygglagen, och i synnerhet de regionala miljöcentralerna har god erfarenhet och sakkunskap i fråga om behandlingen av dessa ärenden.

Både i fråga om tillståndsbeslut och beslut om beviljande av undantag kan det dock på grund av svåra utrednings- och rättsfrågor i anslutning till ett enskilt ärende vara motiverat att de behandlas i bassammansättningen.

3 punkten. Ärenden enligt avfallslagen (1072/1993) som behandlas vid förvaltningsdomstolarna är oftast besvär över avgifter. Det är frågan om rättsligt enkla ärenden och frågorna förutsätter inte heller krävande bevisvärdering. Av denna anledning finns det med tanke på ärendenas art inget hinder för att dessa ärenden behandlas i en förenklad sammansättning.

4 punkten. Fullföljdsärenden enligt befolkningsdatalagen (507/1993) gäller beslut som gäller yrkande av rättelse av en uppgift i befolkningsdatasystemet samt utlämnande av uppgifter. För denna del är det inte frågan om sådana rättsligt problematiska avgöranden som gäller individens rättsskydd, som skulle kräva att ärendet behandlas i bassammansättningen. Enligt samma grunder skulle fullföljdsärenden enligt lagen om hemkommun (201/1994) behandlas i en förenklad sammansättning. I ärenden enligt lagen om hemkommun kan det utöver en anteckning gällande hemkommun vara frågan om påförande av vite eller en försummelseavgift. Ärenden som gäller ordningsbot kan också vid tingsrätterna avgöras i en sammansättning med en domare och det finns ingen anledning att bedöma att säkerställandet av rättssäkerheten i ärenden som gäller vite eller försummelseavgift enligt lagen om hemkommun skulle kräva att ärendet behandlas i en sammansättning med tre domare.

Enligt namnlagen (694/1985) kan ändring i magistratens beslut att avslå en ansökan om ändring av släktnamn eller förnamn sökas hos förvaltningsdomstolen. Det rättsliga in-

tresset i anslutning till dessa fullföljdsärenden kräver inte alltid behandling i en sammansättning med tre ledamöter, utan dessa ärenden kan också behandlas i en förenklad sammansättning.

5 punkten. Fullföljdsärenden som enligt civiltjänstlagen (1723/1991) behandlas vid förvaltningsdomstolarna gäller civiltjänstcentralens beslut om förordnande till civiltjänst samt påförande av disciplinstraff för en civiltjänstgörare. Den tjänstepliktige förordnas till civiltjänst enligt civiltjänstcentralens prövning enligt grunderna som anges i 8 § i civiltjänstlagen och därför innebär behandlingen av fullföljdsärendet inga rättsligt svåra frågor. Enligt 24 § i civiltjänstlagen kan en civiltjänstgörare som disciplinstraff tilldelas varning, åläggas arbete utöver den ordinarie arbetstiden eller fräntas dagspenningen. Med hänsyn till straffets art är det ur rättsskyddssynpunkt tillräckligt om besväret behandlas i en enklare sammansättning än med tre domare. Vid tingsrätterna behandlas ärenden som gäller ordningsbot eller strafforder av straff i en sammansättning med en domare.

6 punkten. Ändring i beslut enligt ordningslagen (612/2003) söks hos förvaltningsdomstolen. Dessa beslut gäller oftast tillstånd i anslutning till ordningsövervakningsuppgifter. Sökande av ändring i polisens beslut enligt lagen om sammankomster (530/1999) gäller vanligen beslut, enligt vilka ordnande av en sammankomst enligt anmälan inte har godkänts. På grund av deras art bör dessa mål avgöras omedelbart så att ändringssökandet inte mister sin betydelse. Bestämmelserna om ordningsövervakning och tryggheten av rätten att sammankomma är klara och det finns vanligen inte några svåra rättsliga frågor i anslutning till tillämpningen av lagen. Vid avgörandet av ärendena är det snarare frågan om värdering av omständigheterna i varje enskilt fall, vilket kan utföras i en förenklad sammansättning utan att rättssäkerheten hotas.

7 punkten. Fullföljdsärenden som behandlas i förvaltningsdomstolarna enligt lagen om underhållsrygghet (671/1998) är besvär som hänför sig till kontroll och indragning av underhållsstöd. I anslutning till avgörandet av dessa frågor finns inga rättsliga tolkningsfrå-

gor utan det är frågan om en värdering av förändringarna i en parts omständigheter som baserar sig på vedertagen rättspraxis. Ärendena kan avgöras också i en förenklad sammansättning.

Sökande av ändring i socialmyndigheternas beslut utgör en betydlig del av de ärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna. Vid behandlingen av ärenden enligt ett flertal lagar har det bildats en vedertagen praxis enligt vilken ärendena kan avgöras enligt enhetliga grunder. I socialärenden framhävs parternas behov av rättsskydd, vilket innebär att närmast sådana ärenden som både i fråga om bevisning och rättsfrågan är klara och som kan avgöras enligt vedertagen avgörandep Praxis i praktiken kan behandlas i en förenklad sammansättning. När det gäller socialärenden kan det anses att om bevisningen är motstridig, talar detta för att ärendet behandlas i bassammansättningen. På grund av detta har ärenden enligt barnskyddslagen lämnats helt utanför propositionen och dessa skall fortfarande alltid behandlas i bassammansättningen. Tryggandet av rättssäkerheten kräver dock inte att alla typer av ändringssökanden i socialmyndigheternas beslut skall behandlas i en sammansättning med tre domare utan dessa ärenden kan också behandlas i en förenklad sammansättning med två domare och föredragande eller en sammansättning med två domare. Dyliga fullföljdsärenden är närmast ärenden enligt socialvårdslagen (710/1982), lagen om utkomststöd (1412/1997) lagen om barndagvård (36/1973), lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) och lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992).

8 punkten. Fullföljdsärenden enligt utlänningslagen (301/2004) gäller i huvudsak uppehållstillstånd och asylärenden. Enligt den särskilda bestämmelsen i utlänningslagen har besvär över sådana asylbeslut där en ansökan har avslagits som uppenbart ogrundad redan nuförtiden kunnat avgöras i en sammansättning med en domare. Också uppehållstillståndsärenden som grundar sig på något annat än behovet av internationellt skydd innehåller sådana fullföljdsärenden som är rättsligt enkla och som inte ur rättsskyddssyn-

punkt förutsätter att ärendet behandlas i en sammansättning med tre domare. Av denna anledning bör också dessa ärenden vid behov kunna behandlas i en förenklad sammansättning.

9 punkten. Enligt passlagen (642/1986) kan ändring i en myndighets beslut sökas hos förvaltningsdomstolen. I dessa ärenden är det oftast frågan om att pass inte har beviljats eller att det har indragits. Lagen innehåller exakta bestämmelser om förutsättningarna för beslutsfattandet och myndigheterna har ingen större prövningsrätt i dessa frågor. I anslutning till besvär som gäller passärenden finns inga sådana rättsliga problem som skulle förutsätta att tre domare alltid deltar i behandlingen av ärendena. På grund av deras art bör besvär över passärenden kunna avgöras utan dröjsmål för att möjligheten att söka ändring inte på grund fördröjningen mister sin betydelse.

10 punkten. Enligt 42 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) söks ändring hos förvaltningsdomstolen i ett sådant beslut av en utbildningsanordnare som gäller undervisning i religion och livsåskådningskunskap, varning till en elev, avstängning av en elev för viss tid, avgiftsfri undervisning, elevvård, skolresor, inkvartering samt hälsovård och vård vid olycksfall. Dessutom söks hos förvaltningsdomstolen ändring i ett beslut av länsstyrelsen som gäller besvär över antagning av en elev och överföring av en elev till specialundervisning. I praktiken gäller besvär enligt lagen om grundläggande utbildning oftast skolresor och antagning av en elev. I anslutning till fullföljsärenden som gäller grundläggande utbildning finns sällan juridiskt svårlösta frågor och därför är det motiverat att dessa ärenden behandlas i en förenklad sammansättning. I fråga om övrig lagstiftning om utbildning har det inte föreslagits att motsvarande ärenden kunde behandlas i en förenklad sammansättning, eftersom besvär angående annan än grundläggande utbildning anförs mer sällan. Det finns också stora skillnader mellan läroverken och lagstiftningen om övrig utbildning är inte heller lika enhetlig utan vid behandlingen av ärendena måste särdragen av vart och ett enskilt utbildnings-

område beaktas. Av denna anledning bör andra ärenden än de som gäller grundläggande utbildning fortfarande behandlas i bassammansättningen.

11 punkten. Enligt 10 § (1546/2001) i lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer (701/1993) och 11 b § i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) får ändring i ett beslut som gäller rättelseyrkande sökas genom besvär hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets myndighetens verksamhetsställe är beläget. Grunderna för fastställandet av avgifter enligt ifrågavarande lagar anges i lag och påförandet av avgiften är en enkel teknisk åtgärd. Enligt lagen om avgiftsbefrielse (529/1980) kan statskontoret befria den betalnings- eller ersättningsskyldiga från att erlagga en till staten kommande avgift eller ersättning. I dessa ärenden är grunden för ändringssökande vanligen det att uppbärandet av avgiften anses vara oskäligt. Ärenden som hänför sig till detta prövas fall för fall och prövningen är beroende av den betalningsskyldigas omständigheter. För säkerställandet av rättsskyddet är det tillräckligt om besvären behandlas i en lättare sammansättning än med tre domare.

12 punkten. Enligt 5 kap. 2 § i ärvdabalken (40/1965) kan statskontoret besluta att egendom, som har tillfallit staten, helt eller delvis skall överlåtas till en person som har stått arvlåtaren nära eller t.ex. kommunen. Ändring i statskontorets beslut kan sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Statskontoret kan enligt sin prövning besluta om överlåtande av egendom och ingen har lagenlig rätt att få ifrågavarande egendom i sin besittning. I anslutning till statskontorets beslut finns således inte något sådant behov av rättsskydd för parterna som skulle förutsätta att dessa rättsligt enkla ärenden behandlas i förvaltningsdomstolens bassammansättning.

Enligt bestämmelsen i det föreslagna 2 mom. är förvaltningsdomstolen domför också i en sammansättning med en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot i ärenden som gäller beslut om fortsatt vård enligt mentalvårdslagen (1116/1990) som skall underställas förvaltningsdomstolen. För denna del syftar propositionen till att göra sammansätt-

ningen för behandlingen av mentalvårdsärenden ännu mer flexibel jämfört med regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen. I underställningsmål ingår i förvaltningsdomstolens sammansättning nuförtiden utöver tre lagfarna ledamöter en sakkunnigledamot. I ovan nämnda regeringens proposition föreslås att bassammansättningen är två lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot, som också enligt denna proposition är bassammansättningen.

I regeringens proposition (RP 112/2004 rd) med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen har det konstaterats i dessa ärenden grundar sig avgörandet typiskt på sakkunnigledamotens särskilda sakkunskap. Till exempel i fråga om mentalvårdsärenden är psykiaterledamotens medicinska värdering om patientens sjukdom, behovet av vård samt följderna av att patienten möjligen lämnas utan vård för hans eller hennes hälsotillstånd alltid av avgörande betydelse när förvaltningsdomstolen värderar om alla lagstadgade förutsättningar för vård uppfylls. Å andra sidan kan det också i sakkunnigärenden förekomma sådana egentliga rättsliga problem, i vilka avgörandet enbart kan grunda sig på lagfarna ledamöters utbildning och yrkesskicklighet. Dylika problem förekommer dock sällan.

Underställningsmål som gäller beslut till vård skall fortfarande behandlas i bassammansättningen. När beslut om att fortsätta vården av patient som redan får mentalvård fattas framhävs behovet av rättsskydd inte lika mycket som när beslut om vård fattas. Av denna anledning kunde en sammansättning med två ledamöter användas i underställningsmål som gäller fortsatt vård. I fråga om rättsskyddet kan det anses vara tillräckligt att underställningsmål avgörs i en sammansättning med en domare och en sakkunnigledamot när de är eniga om avgörandet.

I 3 mom. har för tydlighetens skull med tanke på situationer där ledamöterna i en sammansättning med två ledamöter inte är eniga om beslutet intagits en bestämmelse om att ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter skall för

avgörande hänskjutas till en sammansättning med tre ledamöter, om sammansättningens ledamöter inte är eniga om avgörandet.

Enligt *paragrafens 4 mom.* skall den i 1 mom. avsedda föredraganden vara förvaltningsrättssekreterare och han eller hon skall ha tillräcklig erfarenhet av föredragning av ifrågavarande ärenden i förvaltningsdomstolen. Föredraganden har under den tid som han eller hon enligt denna paragraf är ledamot i ärendena han eller hon föredrar i förvaltningsdomstolen samma rätt att kvarstå i tjänsten som en domare har enligt grundlagen.

Utgångspunkten för bestämmelserna om domstolarnas domföra sammansättning kan anses vara att den domföra sammansättningen skall vara tillräcklig för att i alla situationer säkerställa att tillräckligt rättsskydd enligt 21 § i grundlagen samt rättvis förhandling enligt 6 artikel 1 punkten i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (människorättskonventionen) förverkligas i förvaltningsprocessen. Sammansättningen vid avgörande skall således värderas utgående från kravet på oberoende och opartiskhet som i allmänhet ställs på domstolarna.

Frågan har behandlats lagutskottets betänkande LaUB 23/1993 rd med tanke på huruvida det i människorättskonventionen ställda kravet på domstolarnas oavhängighet uppfylls. Enligt 6 artikel 1 punkten i människorättskonventionen skall var och en " vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. ". Med hänvisning till motiveringen för sitt betänkande om tingsrättslagen (LaUB 9/1993 rd) ansåg lagutskottet att som tillräckliga garantier för domstolarnas och domarnas oavhängighet och oavsättlighet enligt människorättskonventionen kan anses att ordinarie domare är en majoritet i sektionen och en biträdande ledamot i denna uppgift innehar tillräckligt skydd mot avsättande. Utskottet föreslog att 1 § kompletteras så att till den temporära sammansättningen hör två ordinarie eller ex-

traordinarie ledamöter samt föredraganden. Ytterligare föreslog utskottet att i lagförslaget fogas en ny 2 §, enligt vilken en föredragande har en i regeringsformen för en domare stadgad rätt att kvarstå i tjänsten under den tid som han eller hon verkar i en temporär sammansättning som avses i lagen.

Med tanke på föredragandens oavhängiga ställning räcker det kanske inte med att föreskriva om hans eller hennes rätt att kvarstå i tjänsten. I europeiska människorättsdomstolens avgöranden har man enligt vedertagen praxis ansett att en förutsättning för domstolens ledamöters oavhängighet är att deras mandatperiod är tillräckligt lång för att garantera deras oavhängiga ställning (*t.ex. Le Compte, Van Leuven & De Meyere* 23.6.1981). Av denna anledning måste det förutsättas att en föredragande har utnämnts till tjänsten som förvaltningsrättssekreterare. Det finns inte anledning att förordna en föredragande som utnämnts till sin tjänst för viss tid att tjänstgöra som ledamot i domstolen i ett ärende han eller hon föredrar.

Att föredraganden tjänstgör som ledamot i den domföra sammansättningen utgör ett undantag från den utgångspunkten att domsrätten i allmänhet skall tillhöra personer som utnämnts till tjänsten som domare. Eftersom det inte är frågan om utnämning för viss tid till tjänsten som domare, regleras en föredragandes behörighet till uppgiften inte av lagen om utnämning av domare. Det skall därför skilt föreskrivas om en föredragandes behörighet att tjänstgöra som ledamot. Anställningstryggheten av för viss tid anställda föredraganden är så pass svag att deras tjänstgöring som ledamot i förvaltningsdomstolen inte med tanke på domarens oberoende är acceptabelt. För det andra skall det förutsättas att föredraganden har tillräcklig erfarenhet av den ärendegrupp till vilken ärendet han eller hon föredrar hör. Förvaltningsdomstolarna behandlar mycket olika ärendegrupper och den erfarenhet som en föredragande har av en ärendegrupp, t.ex. ärenden som gäller utkomstskydd eller byggärenden, ger inte tillräcklig erfarenhet att behandla besvär som gäller inkomstbeskattning. För att uppfylla detta behörighetsvillkor kan förvaltningsdomstolarna genomföra planmässig

tjänsterotation.

Förvaltningsrättssekreteraren skall alltid skilt förordnas till att tjänstgöra som ledamot i förvaltningsdomstolen i ett ärende där han eller hon är föredragande. Tjänstgöring som ledamot i förvaltningsdomstolen hör enligt lagen om förvaltningsdomstolen inte till föredragandenas uppgifter och föredraganden är inte skyldig att tjänstgöra som ledamot i förvaltningsdomstolen. Behörigheten att förordna till uppgiften skulle tillhöra överdomaren enligt vars prövning förordnandet ges. När en föredragande vid förvaltningsdomstolen tjänstgör som ledamot i förvaltningsdomstolen förordnas han eller hon inte till denna uppgift för viss tid utan för den tid det ärende där han eller hon är föredragande behandlas. Föredraganden utnämns inte till ett tjänsteförhållande för viss tid enligt 15 § i lagen om utnämning av domare. När föredraganden tjänstgör som ledamot i förvaltningsdomstolen har han eller hon inte heller sådan rätt att ensam fatta beslut som förvaltningsrättsdomaren har.

I fråga om rätten att kvarstå i tjänsten har föredragandena vid förvaltningsdomstolarna inte samma ställning som domarna. Situationen är annorlunda för föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen som enligt 11 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (74/1918) har samma ställning som domarna. Föredragandenas tjänstgöring som ledamöter i förvaltningsdomstolen i sådana ärenden som de föredrar skulle inte heller ändra deras tjänstemannarättsliga ställning. Därför måste det i lagen om förvaltningsdomstolarna skilt föreskrivas om föredragandenas rätt att kvarstå i tjänsten. Föredraganden skulle emellertid under den tid som han eller hon enligt är ledamot i förvaltningsdomstolen ha samma rätt att kvarstå i tjänsten som en domare, dock med den skillnaden att rätten att kvarstå i tjänst enbart gäller föredragandens tjänstgöring som ledamot i sammansättningen.

12 b §. Förvaltningsdomstolens domförhet med en ledamot. Enligt 1 mom. är förvaltningsdomstolen domför även med en ledamot när besväret gäller skilt i lag angivna fullföljdsärenden. Även om förvaltningsdomstolarna som fullföljdsdomstolar normalt

verkar i en sammansättning med tre ledamöter, är det ur en processekonomisk synpunkt motiverat att utöka en domares rätt att fatta beslut i sådana obetydliga 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 uppenbart ogrundade ansökan om asyl.

En domares rätt att fatta beslut bör begränsas på samma sätt som alla andra förenklade sammansättningar till vissa särskilt i lag angivna ärendegrupper och inte ställa som grund en allmän definition, såsom enkla eller obetydliga ärenden. En domares rätt att fatta beslut är ett undantag från utgångspunkten att i fullföljdsdomstolens domföra sammansättning skall ingå flera ledamöter och därför bör en ledamots rätt att fatta beslut fastställas entydigt på lagnivå. Å andra sidan är det inte motiverat att binda en ledamots rätt att besluta till föredragandens förslag, eftersom föredraganden i detta fall för sin del utövar domsrätt. Domsrätten skall utövas enbart av en domare. Det skall utgå från att alla domare vid förvaltningsdomstolarna har likadan oberoende ställning som utövare av domsrätt och att domsrätten för en domare inte bör vara mer begränsad än en överdomares eller en till tjänsteåren äldre domares domsrätt. En domares rätt att fatta beslut gäller således alla ordinarie eller för viss tid utnämnda domare.

Med tanke på en domares oberoende kan mycket korta utnämningar för viss tid till tjänsten som domare vara problematiska. Också enligt artikel 6 i människorättskonventionen skall en för viss tid utnämnd domare ha en tillräckligt lång tjänstperiod. Detta talar för att man i praktiken bör undvika situationer där en domares rätt att fatta beslut utövas av en person som enbart tillfälligt tjänstgör som domare.

Fullföljdsärendet bör i huvudsak gälla ärenden enligt en lag som nämns i paragrafen och i samma sammansättning behandlas också andra yrkanden som framställts i ärendet. I samband med fullföljdsärenden framställs ofta yrkanden som liknar skadeståndsyrcan-

den eller klagomål eller andra yrkanden som förvaltningsdomstolen inte är behörig att behandla. Dessa yrkanden kan avgöras i samma sammansättning som själva huvudsaken. I sammansättningen som avses i detta lagrum kan dock inte behandlas andra ärenden som hänför sig till förvaltningsprocessen än besvär, vilket innebär att den inte är behörig att behandla förvaltningstvister och klagan som anförts i form av ett extraordinärt rättsmedel.

Beslut som fattas av en domare skall fattas enligt normalt förfarande på föredragning. Med tanke på förvaltningsdomstolarnas interna arbetsfördelning skulle det vara nödvändigt att föredraganden även i sådana ärenden som avgörs av en domare sörjer för ärendets förberedelse och efterarbetena. För att göra den avgörande verksamheten snabbare är det inte ändamålsenligt att förberedande åtgärder och efterarbeten utförs av domaren som fattar beslutet, eftersom detta i praktiken leder till att produktiviteten av domarens arbete minskar. Å andra sidan skulle det öka rättssäkerheten och enhetlig rättspraxis, om utöver domaren som avgör ärendet även en föredragande med lång erfarenhet av ifrågavarande ärendegrupp deltar i ärendets behandling.

Punkterna 1-3 Sammansättningen med en domare lämpar sig för behandlingen av besvär över olika fel- och kontrollavgifter. Dyliga avgifter är parkeringsböter, kontrollavgifter i kollektivtrafiken, avgifter som påförs för otillåten användning av en televisionsapparat samt avgifter för flyttning av fordon. Det är frågan om relativt små summor. Lagstiftningen är klar och allmänt känd. Rättsskyddsintresset i anslutning till behandlingen av fel- och kontrollavgiftsärenden kan jämföras med ordningsbot och dessa ärenden kan vid tingsrätten avgöras av en domare och ändring beslutet kan inte sökas genom besvär (lagen om ordningsbotsförfarande 66/1983). Avgifter påförs med stöd av följande lagar: lagen om parkeringsbot (248/1970), lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik (469/1979), lagen om statens televisions- och radiofond (745/1998) och lagen om flyttning av fordon och nedskrotning av skrotfordon (151/1975).

4 punkten. Det är motiverat att även kör-

kortsärenden som vanligen gäller temporär indragande av körkortet eller återkallande av körkortstillståndet enligt vägtrafiklagen (267/1981) behandlas i sammansättningen med en domare. Dessa ärenden är rättsligt enkla och behovet av rättsskydd förutsätter att de avgörs snabbt.

I annan lagstiftning har det föreskrivits att vissa ärenden behandlas i en sammansättning med en domare i förvaltningsdomstolen. I bestämmelserna om förvaltningsdomstolens sammansättningar i lagen om förvaltningsdomstolarna är det skäl att för denna del hänvisa till ifrågavarande särskilda bestämmelser i *paragrafens 2 mom.* så att det av lagen framgår alla rättsliga anvisningar om sammansättningarna. Bestämmelser som gäller en domares rätt att fatta beslut finns i 193 § 2 mom. i utlänningslagen (301/2004) och i 27 § 2 mom. i rättshjälpslagen (257/2002).

För att möjliggöra flexibel användning av olika sammansättningar är det inte ändamålsenligt att alternativet för behandlingen av ärenden som avses att behandlas i en sammansättning med en domare är enbart bas-sammansättningen. Ärenden som avses att behandlas i en sammansättning med en domare bör därför även kunna behandlas i någon annan förenklad sammansättning om detta med hänsyn till ärendets art eller förvaltningsdomstolens arbetssituation är nödvändigt. Därför föreslås det i *paragrafens 3 mom.* att ärenden som kan avgöras av en domare får behandlas även i en sammansättning som avses i 1 mom.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft hösten 2006.

3. Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Enligt 21 § 2 mom. skall lagstiftaren trygga garantierna för en rättvis rättegång genom lag. I 100 § i grundlagen föreskrivs om högsta domstolarnas sammansättning och domförhet. Om tingsrätternas, hovrätternas, de regionala förvaltningsdomstolarnas eller specialdomstolarnas sammansättning föreskrivs

inte i grundlagen. Sammansättningen för nämnda domstolar fastställs i lagarna som gäller dessa domstolar.

Med lagändringen år 1982 (588/1982) fogades i lagen om länsrätterna temporära bestämmelser om att länsrätterna på föredragning kunde avgöra vissa enkla skatteärenden i en sammansättning med en ledamot, om föredraganden i ärendet och ledamoten var eniga om avgörandet. Under riksdagsbehandlingen gav grundlagsutskottet ett utlåtande (GrUU 4/1982 rd) om regeringspropositionen (RP 56/1982 rd). Grundlagsutskottet ansåg att lagförslaget kunde stiftas som en vanlig lag. Utskottet konstaterade att i dessa ärenden var länsrätten en förvaltningsrättslig fullföljdsdomstol vars beslut i regel förblir slutliga och angående detta yttrade utskottet det följande:

”I allmänhet förutsätter säkerställandet av rättsskyddet att fullföljdsdomstolarna vid avgörande har flera ledamöter. Också inom länsrätterna är detta det normala förfarandet, från vilket det nu görs ett temporärt undantag i fråga om vissa skatteärenden för att minska antalet oavgjorda ärenden vid länsrätterna. Den ökande anhopningen av skattebesvär kan inte sammanjämkas med tryggheten av medborgarnas allmänna rättssäkerhet, kravet på tillräcklig rättsskydd enligt skattelagstiftningen eller principerna på god förvaltning. Ett tillräckligt rättsskydd kan inte garanteras enbart genom möjligheten att söka ändring utan ändringssökandet skall vara effektivt, både med tanke på hur ärendet sköts och hur lång tid det tar. Det förutsätts således att en medborgare till sitt besvär inom en skälig tid får ett avgörande som motsvarar skattelagstiftningen. Utskottet anser att det är nödvändigt att den oskäligen fördröjningen i avgörandet av besvär, som hotar medborgarnas rättssäkerhet, i fortsättningen förebyggs genom andra medel och att länsrätterna i regel i sin verksamhet som fullföljdsdomstolar vid avgörande har flera ledamöter. Detta kan eftersträvas även genom att utveckla och klargöra skattelagstiftningen, förbättra beskattningsförfarandet och öka antalet personal inom skatteförvaltningen.”

Om förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning förenklas enligt vad som fö-

reslås i denna proposition ändras inte huvudregeln för domförheten utan förvaltningsdomstolarna skulle även i fortsättningen i regel vara domföra med flera ledamöter. En ledamots rätt att ensam fatta beslut gäller vissa på förhand bestämda ärendegrupper och ärendena kan behandlas i bassammansättningen i sådana fall att detta för att trygga rättsskyddet är nödvändigt. De föreslagna bestämmelserna förutsätter inte heller annars att ärendena som lämpar sig att behandlas av en ledamot alltid skall avgöras av en ledamot utan när denna sammansättning används skall domstolens övriga arbetssituation tas i beaktande.

År 1993 ändrades lagen om länsrätterna och hovrättslagen temporärt så att en föredragande vid länsrätten eller hovrätten kunde tjänstgöra som ledamot i länsrätten i ärenden i vilka han var föredragande. I sitt betänkande angående regeringens proposition om lagen om länsrätterna (LaUB 15/1993 rd) behandlade lagutskottet förslaget även i ljuset av det i människorättskonventionen ställda kravet på domstolarnas oavhängighet, som inte hade tagits upp i regeringspropositionen. Lagutskottet ansåg att som tillräckliga garantier för domstolarnas och domarnas oavhängighet och oavsättlighet enligt människorättskonventionen kan anses att ordinarie domare är en majoritet i sektionen och en biträdande ledamot i denna uppgift innehar tillräckligt skydd mot avsättande. Att ordinarie ledamöter alltid utgjorde majoritet i sektionen tryg-

gades genom 10 § 2 mom. i lagen om länsrätterna. Lagen om länsrätterna innehöll därmed inga bestämmelser om att föredraganden var oavsättliga när de tjänstgjorde som biträdande ledamöter. Utskottet ansåg att i lagen om länsrätterna skulle fogas en permanent bestämmelse om en biträdande ledamots oavsättlighet.

I den senare lagstiftningen om hovrätterna har förenklingen av sammansättningen kunnat genomföras som vanlig lag. Ändringen i hovrättslagen genom vilken det permanent föreskrevs om att föredraganden i ärendet kunde tjänstgöra som ledamot stiftades som en vanlig lag (LaUB 19/1997 rd). Bestämmelsen om en ledamots rätt att fatta beslut i hovrätterna har stiftats som en vanlig lag. Lagutskottet ingrep inte i förslaget för den del det gällde detta i sitt betänkande (LaUB 27/2002 rd) om regeringens proposition (RP 83/2001 rd).

Den föreslagna lagen motsvarar den författningsnivå som förutsatts i grundlagen och den uppställer heller inga sådana begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som skulle vara problematiska med hänsyn till grundlagen. Lagen innehåller inte heller bemyndiganden att utfärda förordningar. Av dessa utgångspunkter är det motiverat att anse att den föreslagna lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av det som anförs ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

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 lag 106/2000 samt
fogas till lagen nya 12 a och 12 b § som följer:

12 §

Domförhet

Förvaltningsdomstolen är domför med tre ledamöter, om inte något annat bestäms särskilt i lag.

Vid behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen skall i sammansättningen med tre ledamöter ingå två lagfarna ledamöter och en ledamot som är förtrogen med det naturvetenskapliga eller tekniska området och vid behandlingen av ärenden som avses i 7 § två lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot. Om en fråga som skall avgöras i ett ärende på grund av sin natur kräver det, kan förvaltningsdomstolen avgöra ärendet även i en sammansättning med fyra ledamöter. I en sammansättning med fyra ledamöter skall vid behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen ingå minst två lagfarna ledamöter och i ärenden som avses i 7 § tre lagfarna ledamöter. Ord-

föranden skall alltid vara en lagfaren ledamot.

Har besvär eller yrkanden som framställts i något annat förvaltningsprocessuellt ärende återtagits helt, kan en ledamot ensam fatta beslut med anledning av detta. En 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 ledamot kan ensam fatta beslut om ett förordnande som gäller verkställighet enligt 32 § i förvaltningsprocesslagen eller någon annan lag. En ledamot kan ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller syn förättas 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 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 antingen i en sammansättning med två ledamöter och en föredragande i ärendet vilken uppfyller behörighetsvillkoren i 4 mom. eller i en sammansättning med två ledamöter, om den skall avgöra ett fullföljdsärende som gäller

1) naturliga avdrag, avdrag från kapitalinkomst, resekostnadsersättningar, avdrag från förvärvsinkomsten, avdrag från skatten och underskottsgottgörelser enligt inkomstskattelagen (1535/1992) eller tillämpningen av fastighetsskattelagen (654/1992), bilskattelagen (1482/1994) eller fordonsskattelagen (1281/2003), skogsvårdsavgifter enligt lagen om skogsvårdsföreningar (534/1998) eller uppskattning av värdet på egendom enligt lagen om skatt på arv och gåva (378/1940);

2) tillståndsärenden enligt 18 kap. eller beviljande av undantag enligt 23 kap. i markanvändnings- och bygglagen (132/1999);

3) tillämpningen av avfallslagen (1072/1993);

4) tillämpningen av befolkningsdatalagen (507/1993), lagen om hemkommun (201/1994) eller namnlagen (694/1985);

5) tillämpningen av civiltjänstlagen (1723/1991);

6) tillämpningen av ordningslagen (612/2003) eller lagen om sammankomster (530/1999);

7) tillämpningen av lagen om underhålls-trygghet (671/1998), socialvårdslagen (710/1982), lagen om utkomststöd (1412/1997) lagen om barndagvård (36/1973), lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) eller lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992);

8) tillämpningen av utlänningslagen (301/2004) med undantag av ärenden som gäller uppehållstillstånd som beviljas vid asyلفörfarande eller på grund av behov av skydd;

9) tillämpningen av passlagen (642/1986);

10) tillämpningen av lagen om grundläggande utbildning (628/1998);

11) tillämpningen av lagen om avgifter för

domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer (701/1993), lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) eller lagen om avgiftsbefrielse (529/1980) eller

12) överlåtande enligt 5 kap. 2 § i ärvdebalken (40/1965) av arv som tillfallit staten.

Förvaltningsdomstolen är domför också i en sammansättning med två ledamöter, i vilken ingår en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot, i ärenden som gäller beslut om fortsatt vård enligt mentalvårdslagen som skall underställas förvaltningsdomstolen.

Ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter skall överföras till en sammansättning med tre ledamöter för avgörande, om ledamöterna inte är eniga om avgörandet.

Den föredragande som avses i 1 mom. skall vara förvaltningsrättssekreterare och ha tillräcklig erfarenhet av föredragning av ifrågasvarande ärenden i förvaltningsdomstolen. Överdomaren förordnar föredraganden att i ärenden enligt 1 mom. som denne föredrar vara ledamot i den domföra sammansättningen. Föredraganden har under den tid som han eller hon på det sätt som avses i denna paragraf är ledamot i förvaltningsdomstolen samma rätt att kvarstå i tjänsten som en domare har enligt grundlagen.

12 b §

Domförhet med en ledamot

Förvaltningsdomstolen är domför även med en ledamot när den avgör fullföljdsärenden som gäller

1) tillämpningen av lagen om parkeringsbot (248/1970) eller lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik (469/1979);

2) fastställande av televisionsavgift och påförande av kontrollavgift enligt lagen om statens televisions- och radiofond (745/1998);

3) tillämpningen av lagen om flyttning av fordon och nedskrotning av skrotfordon (151/1975) eller

4) ärenden som gäller körrätt och körkort enligt 5 kap. i vägtrafiklagen (267/1981).

Bestämmelser om förvaltningsdomstolens domförhet med en domare finns i 193 § 2

mom. i utlänningslagen och i 27 § 2 mom. i § 1 mom.
rättshjälpslagen (257/2002).

Ett ärende som avses i 1 mom. kan behand- Denna lag träder i kraft den 20
las även i en sammansättning som avses i 12 a

Nådendal den 23 juni 2005

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister Johannes Koskinen

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 lag 106/2000 samt
fogas till lagen nya 12 a och 12 b § som följer:

Gällande lydelse

12 §

Domförhet

Förvaltningsdomstolen är domför med tre ledamöter, om inte något annat bestäms särskilt i lag.

Vid behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen är förvaltningsdomstolen domför med fyra medlemmar, om inte ett större antal ledamöter föreskrivs särskilt i lag. Vid behandlingen av dessa ärenden ingår i sammansättningen minst två lagfarna ledamöter, av vilka den ena är ordförande.

Föreslagen lydelse

12 §

Domförhet

Förvaltningsdomstolen är domför med tre ledamöter, om inte något annat bestäms särskilt i lag.

Vid behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen skall i sammansättning med tre ledamöter ingå två lagfarna ledamöter och en ledamot som är förtrogen med det naturvetenskapliga eller tekniska området och vid behandlingen av ärenden som avses i 7 § två lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot. Om en fråga som skall avgöras i ett ärende på grund av sin natur kräver det, kan förvaltningsdomstolen avgöra ärendet även i en sammansättning med fyra ledamöter. I en sammansättning med fyra ledamöter skall vid behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen ingå minst två lagfarna ledamöter och i ärenden som avses i 7 § tre lagfarna ledamöter. Ordföranden skall alltid vara en lagfaren ledamot.

Gällande lydelse

Har besvär eller yrkanden som framförts i något annat förvaltningsprocessuellt ärende återtagits helt, kan en ledamot ensam fatta det beslut som behövs. En ledamot kan ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas eller syn förrättas i ärendet samt fatta de avgöranden som gäller genomförandet av dessa förfaranden och även beslut om andra åtgärder som hänför sig till förberedelse.

Föreslagen lydelse

Har besvär eller yrkanden som framställts i något annat förvaltningsprocessuellt ärende återtagits helt, kan en ledamot ensam fatta *beslut med anledning av detta*. En 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 ledamot kan ensam fatta beslut om ett förordnande som gäller verkställighet enligt 32 § i förvaltningsprocesslagen eller någon annan lag. En 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 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 *antingen i en sammansättning med två ledamöter och en föredragande i ärendet vilken uppfyller behörighetsvillkoren i 4 mom. eller i en sammansättning med två ledamöter, om den skall avgöra ett fullföljdsärende som gäller*

1) naturliga avdrag, avdrag från kapitalinkomst, resekostnadsersättningar, avdrag från förvärvsinkomsten, avdrag från skatten och underskottsgottgörelser enligt inkomstskattelagen (1535/1992) eller tillämpningen av fastighetsskattelagen (654/1992), bilskattelagen (1482/1994) eller fordonsskattelagen (1281/2003), skogsvårdsavgifter enligt lagen om skogsvårdsföreningar (534/1998) eller uppskattning av värdet på egendom enligt lagen om skatt på arv och gåva (378/1940);

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2) tillståndsärenden enligt 18 kap. eller beviljande av undantag enligt 23 kap. i markanvändnings- och bygglagen (132/1999);

3) tillämpningen av avfallslagen (1072/1993);

4) tillämpningen av befolkningsdatalagen (507/1993), lagen om hemkommun (201/1994) eller namnlagen (694/1985);

5) tillämpningen av civiltjänstlagen (1723/1991);

6) tillämpningen av ordningslagen (612/2003) eller lagen om sammankomster (530/1999);

7) tillämpningen av lagen om underhålls-trygghet (671/1998), socialvårdslagen (710/1982), lagen om utkomststöd (1412/1997) lagen om barndagvård (36/1973), lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) eller lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992);

8) tillämpningen av utlänningslagen (301/2004) med undantag av ärenden som gäller uppehållstillstånd som beviljas vid asylförfarande eller på grund av behov av skydd;

9) tillämpningen av passlagen (642/1986);

10) tillämpningen av lagen om grundläggande utbildning (628/1998);

11) tillämpningen av lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer (701/1993), lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) eller lagen om avgiftsbefrielse (529/1980) eller

12) överlåtande enligt 5 kap. 2 § i ärvdebalken (40/1965) av arv som tillfallit staten.

Förvaltningsdomstolen är domför också i en sammansättning med två ledamöter, i vilken ingår en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot, i ärenden som gäller beslut om fortsatt vård enligt mentalvårdslagen som skall underställas förvaltningsdomstolen.

Ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter skall överföras till en sammansättning med tre ledamöter

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

för avgörande, om ledamöterna inte är eniga om avgörandet.

Den föredragande som avses i 1 mom. skall vara förvaltningsrättssekreterare och ha tillräcklig erfarenhet av föredragning av ifrågasvarande ärenden i förvaltningsdomstolen. Överdomaren förordnar föredraganden i ärenden enligt 1 mom. som denne föredrar vara ledamot i den domföra sammansättningen. Föredraganden har under den tid som han eller hon på det sätt som avses i denna paragraf är ledamot i förvaltningsdomstolen samma rätt att kvarstå i tjänsten som en domare har enligt grundlagen.

*12 b §**Domförhet med en ledamot*

Förvaltningsdomstolen är domför även med en ledamot när den avgör fullföljdsärenden som gäller

1) tillämpningen av lagen om parkeringsbot (248/1970) eller lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik (469/1979);

2) fastställande av televisionsavgift och påförande av kontrollavgift enligt lagen om statens televisions- och radiofond (745/1998);

3) tillämpningen av lagen om flyttning av fordon och nedskrotning av skrotfordon (151/1975) eller

4) ärenden som gäller kör rätt och körkort enligt 5 kap. i vägtrafiklagen (267/1981).

Bestämmelser om förvaltningsdomstolens domförhet med en domare finns i 193 § 2 mom. i utlänningslagen och i 27 § 2 mom. i rättshjälpslagen (257/2002).

Ett ärende som avses i 1 mom. kan behandlas även i en sammansättning som avses i 12 a § 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .