

## LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 18/2006 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om högsta förvaltningsdomstolen samt om högsta förvaltningsdomstolens sakkunnigledamöter

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 24 oktober 2006 en proposition med förslag till lagar om högsta förvaltningsdomstolen samt om högsta förvaltningsdomstolens sakkunnigledamöter (RP 201/2006 rd) till lagutskottet för beredning.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Heikki Liljeroos, justitieministeriet
- förvaltningsråd Ahti Rihto, högsta förvaltningsdomstolen
- styrelsesuppleant Marja-Liisa Judström, Finlands Domareförbund rf.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om högsta förvaltningsdomstolen. Propositionen innebär att bestämmelserna om högsta förvaltningsdomstolen görs tidsenliga och lyfts i behövliga delar upp på lagnivå.

I den nya lagen ingår de viktigaste bestämmelserna bl.a. om högsta förvaltningsdomstolens uppgifter och avgörande av ärenden i högsta förvaltningsdomstolen samt om personalen och temporära anställningsarrangemang. När-

mare föreskrifter om handläggning och avgörande av ärenden samt arbetet i övrigt ska enligt lagförslaget finnas i högsta förvaltningsdomstolens arbetsordning.

Behörighetsvillkoren för högsta förvaltningsdomstolens sakkunnigledamöter i bisyssla samt utnämningförfarandet regleras i en separat lag. Ett förslag till en sådan lag ingår i propositionen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### *Motivering*

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig

och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

## 1. Lag om högsta förvaltningsdomstolen

2 §. I 1 mom. anges vilka ärenden högsta förvaltningsdomstolen behandlar som rättskipningsärenden. Av skrivningen kan man dock få den felaktiga uppfattningen att momentet reglerar i vilka ärenden högsta förvaltningsdomstolen är behörig. Föreskrifter om högsta förvaltningsdomstolens behörighet finns emellertid annanstans i lagstiftningen, främst i förvaltningsprocesslagen (586/1996). För att det inbördes förhållandet mellan bestämmelserna i de olika lagarna ska vara klart föreslår utskottet att momentet förenklas och att det där anges att som rättskipningsärenden behandlas ärenden som gäller besvär eller extraordinärt ändringssökande och som enligt vad som föreskrivs någon annanstans i lag hör till högsta förvaltningsdomstolens behörighet.

5 §. Enligt den föreslagna paragrafen handläggs och avgörs rättskipningsärenden vid avdelnings-sammanträde eller plenum i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag och högsta förvaltningsdomstolens arbetsordning. Föreslagna 6 och 7 § reglerar i vilka sammansättningar högsta förvaltningsdomstolen är domför. Den föreslagna 5 § kan tolkas så att bestämmelser om i vilken sammansättning domstolen är domför också kan utfärdas i arbetsordningen. Det här är inte bra, menar utskottet och har därför strukit hänvisningen om föreskrifter i arbetsordningen.

Dessutom har utskottet noterat att uttrycket "avdelning" inte är entydigt. Det kan förstås antingen som en sammansättning vid avgörande eller som en organisatorisk enhet vid högsta förvaltningsdomstolen. Utskottet har följaktligen ersatt det med det adekvata uttrycket "sammansättning vid avgörande",

Den föreslagna 7 § tillåter att ett rättskipningsärende hänskjuts till plenum eller fulltaligt avdelningssammanträde. När det gäller fulltaligt avdelningssammanträde konstaterar utskottet att det brister i den föreslagna bestämmelsen i och med att lagförslaget helt saknar en grundläggande bestämmelse om att förvaltningsdomsto-

len är indelad i avdelningar. Av lagförslaget framgår inte heller när ett avdelningssammanträde är fulltaligt eller på vilka grunder sammansättningen fastställs. Med beaktande av 100 § 2 mom. i grundlagen anser utskottet det korrekt att på lagnivå ta in exaktare bestämmelser än de föreslagna om sammansättningen vid avgörande. Därför föreslår utskottet att 5 § kompletteras med ett nytt 2 mom. om att högsta förvaltningsdomstolen kan vara indelad i avdelningar när den behandlar rättskipningsärenden. Dessutom preciseras bestämmelserna i enlighet med redogörelsen under 13 §.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är högsta förvaltningsdomstolens indelning i avdelningar inte obligatorisk, utan arbetet kan organiseras på annat sätt. Det fulltaliga avdelningssammanträde som nämns i 7 § får dock användas som sammansättning bara om högsta förvaltningsdomstolen är indelad i avdelningar.

6 §. Paragrafen har regler för högsta förvaltningsdomstolens domförhet i rättskipningsärenden. Till följd av det föreslagna regleringssättet saknar lagförslaget helt en bestämmelse av vilken det skulle framgå att domstolen enligt huvudregeln är beslutför med fem ledamöter. Utskottet ser detta som en brist med tanke på att reglerna ska kunna förstås, även om den föreslagna regleringen kan försvaras med att den bassammansättningen med fem ledamöter i sista hand framgår av grundlagen. Den föreslagna regleringen är också inkonsekvent med hänsyn till att det i samband med den nyligen företagna översynen av reglerna om högsta domstolens domförhet togs in en bestämmelse i rättegångsbalken om högsta domstolens bassammansättning med fem ledamöter. Utskottet föreslår därför att paragrafen kompletteras med ett nytt 1 mom. enligt vilket högsta förvaltningsdomstolen är domför med fem ledamöter, om inte någon annan sammansättning bestäms i lag.

Till följd av den föreslagna ändringen blir propositionens 1 mom. 2 mom. med en del justeringar i det inledande stycket. I analogi härmed blir 2 mom. 3 mom. med ändring av hänvisningen till det föregående momentet.

13 §. Paragrafen har bestämmelser om sammansättningen i högsta förvaltningsdomstolens plenum. Som det konstaterats under 5 § saknas i lagförslaget bestämmelser om fulltaligt avdelningssammanträde. Därför föreslår utskottet att paragrafen kompletteras med ett nytt 2 mom. om detta. Första meningen i momentet motsvarar innehållsligt 12 § 2 mom i arbetsordningen för högsta förvaltningsdomstolen (86/1979).

Med beaktande av 100 § 2 mom. i grundlagen anser utskottet det korrekt att det i lagen finns bestämmelser om minimiantalet ledamöter i den aktuella sammansättningen vid avgörande. Ett fulltaligt avdelningssammanträde ska enligt 7 § behandla rättskipningsärenden av vidsträckt eller principiell betydelse. Med beaktande av syftet med bestämmelsen är det enligt utskottet nödvändigt att rättskipningsärenden som kräver en förstärkt sammansättning får avgöras i fulltaligt avdelningssammanträde bara när sammansättningen vid avgörandet de facto består av fler ledamöter än bassammansättningen med fem ledamöter. Utskottet föreslår följaktligen i momentet en bestämmelse om att ett ärende som hänskjutits till fulltaligt avdelningssammanträde ska hänskjutas till plenum, om den enligt momentets första mening bestämda sammansättningen består av färre än sju ledamöter.

14 §. Paragrafen föreskriver om föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen. Enligt förslaget har föredragandena tjänstebeteckningen kanslichef, referendarieråd, äldre regeringssekreterare och förvaltningssekreterare.

Under expertutfrågningen påpekades det att tjänstebeteckningen förvaltningssekreterare inte är beskrivande för vad en föredragande i högsta förvaltningsdomstolen gör. Det handlar om ett krävande och ansvarsfullt uppdrag som i mycket kan jämföras med en domartjänst. Utskottet menar att tjänstebeteckningen rentav är vilseledande.

Enligt utredning till utskottet har justitieministeriet nyss tillsatt en arbetsgrupp för att se över tjänstestrukturen för föredragandena vid de högsta domstolarna och klarlägga av vilken karaktär deras tjänsteställning är. I mandatet ingår

bl.a. att tydliggöra benämningarna för föredragandetjänsterna. Eftersom frågan just nu är föremål för en bred beredning, ser utskottet ingen anledning att i detta sammanhang se över föredragandenas tjänstebeteckningar vid högsta förvaltningsdomstolen. Men när beredningen är klar bör tjänstebeteckningen förvaltningssekreterare bytas ut mot någon annan som ger en korrekt bild av uppdragets art, understryker utskottet.

Som den andra meningen i det föreslagna 2 mom. är formulerad på finska — problemet gäller inte den svenska skrivningen — kan man förledas tro att det för föredragandenas vidkommande föreskrivs om behörighetsvillkor, utnämningsskäl och utnämning för viss tid i lagen om utnämning av domare. Men i den lagen finns inga bestämmelser om föredragandena vid högsta förvaltningsdomstolen. Det man i själva verket har velat säga är att det som föreskrivs om domare i lagen om utnämning av domare gäller för föredragande i fråga om behörighetsvillkor, utnämningsskäl och utnämning för viss tid. Utskottet har ändrat formuleringen i enlighet härmed.

20 §. I paragrafen föreskrivs när lagen träder i kraft och om att lagen om Högsta förvaltningsdomstolen (74/1918) upphävs.

I 16 c § i den gällande lagen ingår särskilda bestämmelser om muntlig förhandling inom stängda dörrar. Reglerna har utelämnats i den föreslagna nya lagen. Av motiven (s. 2/II) framgår det att regeringen ansett de särskilda bestämmelserna vara onödiga eftersom det i proposition RP 12/2006 rd föreslås en lag om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar. Riksdagen har emellertid ännu inte slutfört behandlingen av den propositionen. Dessutom är det tänkt att den nya lagen om högsta förvaltningsdomstolen ska träda i kraft före den nya lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar.

Till följd av det ovan anförda bör 16 c § i den gällande lagen om Högsta förvaltningsdomstolen inte upphävas. Därför föreslår utskottet att 2 mom. i föreslagna 20 § ändras så att 16 c § i den gamla lagen förblir i kraft när den nya lagen

träder i kraft. I samband med behandlingen av den nämnda propositionen kommer paragrafen nämligen att föreslås bli upphävd när lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar träder i kraft.

### **Förslag till beslut**

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

*att lagförslag 2 godkänns utan ändringar och*

*att lagförslag 1 godkänns med följande ändringar:*

### **Utskottets ändringsförslag**

## **1.**

## **Lag**

### **om högsta förvaltningsdomstolen**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

#### **1 kap.**

#### **Högsta förvaltningsdomstolens uppgifter**

1 §  
(Som i RP)

#### **2 §**

Vid högsta förvaltningsdomstolen behandlas som rättskipningsärenden ärenden *som gäller sökande av ändring eller extraordinärt ändringssökande och som enligt vad som föreskrivs någon annanstans i lag hör till högsta förvaltningsdomstolens behörighet.*

(2 mom. som i RP)

3 och 4 §  
(Som i RP)

#### **2 kap.**

#### **Avgörande av ärenden**

#### **5 §**

Rättskipningsärendena handläggs och avgörs vid (*utesl.*) plenum *eller en annan sammansättnings sammanträde* vid avgörande i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag (*utesl.*).

*Högsta förvaltningsdomstolen kan vara indelad i avdelningar när den behandlar rättskipningsärenden. (Nytt)*

#### **6 §**

*I rättskipningsärenden är högsta förvaltningsdomstolen domför med fem ledamöter, om inte något annat föreskrivs i lag om sammansättning vid avgörande. (Nytt)*

*(Utesl.) Högsta förvaltningsdomstolen är domför även med tre ledamöter när den behandlar och avgör*

*(Punkterna 1—6 som i RP)*

*I de fall som avses ovan i 2 mom. kan ärendet behandlas och avgöras utan de sakkunnigleda-*

möter om vilkas deltagande i avgörandet av ärenden i övrigt bestäms särskilt.

7—9 §  
(Som i RP)

3 kap.

**Ledamöter**

10—12 §  
(Som i RP)

13 §

(1 mom. som i RP)

*I avgörandet av ett ärende som hänskjutits till fulltaligt avdelningssammanträde deltar de ledamöter som är i tjänst och som var förordnade till ledamöter i avdelningen när ärendet hänskjöts till avgörande i fulltaligt avdelningssammanträde. Om det i en på detta sätt bestämd sammansättning vid avgörande finns färre än sju ledamöter, skall ärendet hänskjutas till plenum. (Nytt)*

4 kap.

**Föredragande och annan personal**

14 §  
(1 mom. som i RP)

Föredragandena utnämns av högsta förvaltningsdomstolen. För föredragandena gäller i fråga om behörighetsvillkor, utnämningsgrunder och utnämning för viss tid vad som föreskrivs om *domare* i lagen om utnämning av domare.  
(3 mom. som i RP)

15 §  
(Som i RP)

5 kap.

**Temporära arrangemang som gäller anställningsförhållanden**

16 och 17 §  
(Som i RP)

6 kap.

**Särskilda bestämmelser**

18 och 19 §  
(Som i RP)

20 §

(1 mom. som i RP)

Genom denna lag upphävs lagen av den 22 juli 1918 om Högsta förvaltningsdomstolen (74/1918) jämte ändringar med undantag för 16 c §.

**LaUB 18/2006 rd — RP 201/2006 rd**

Helsingfors den 24 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

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

Lyly Rajala /saml  
Tero Rönni /sd  
Petri Salo /saml  
Pertti Salovaara /cent  
Minna Sirnö /vänst  
Juhani Sjöblom /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.