

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om förvaltningsdomstolarna samt till därtill ansluten lagstiftning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det genom en lag om förvaltningsdomstolarna skall inrättas åtta regionala förvaltningsdomstolar. Förvaltningsdomstolarna skall finnas i Helsingfors, Åbo, Vasa, Tavastehus, Kouvola, Kuopio, Uleåborg och Rovaniemi. Permanenta sammanträdesplatser för förvaltningsdomstolar skall dessutom finnas i Jyväskylä, S:t Michel och Joensuu. Närmare bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas domkretsar skall utfärdas genom statsrådsbeslut. Avsikten är att förvaltningsdomstolarnas domkretsar skall bygga på landskapsindelningen så att varje domkrets skall bildas av ett eller flera landskap. Den föreslagna lagen om förvaltningsdomstolarna är en organisatorisk lag genom vilken den nuvarande lagen om länsrätterna upphävs.

Vasa förvaltningsdomstol inrättas genom

att vattenöverdomstolen och länsrätten i Vasa län slås ihop. Till denna del har förslaget samband med regeringens proposition med förslag till reform av miljöskyddslagstiftningen. När vatten- och miljöskyddsärenden behandlas vid Vasa förvaltningsdomstol skall vid sidan av förvaltningsdomstolens lagfarna ledamöter delta sakkunnigledamöter, som är experter på teknik och naturvetenskaper. En motsvarande ändring angående högsta förvaltningsdomstolens sakkunnigledamöter med uppgift som bissyssla föreslås i lagen om högsta förvaltningsdomstolen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 1999 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 november 1999.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	4
1. Inledning	4
2. Nuläge	5
2.1. Lagstiftningens utveckling	5
De allmänna förvaltningsdomstolarna	5
Vattenöverdomstolen	7
Övrig förvaltningsrättskipning	9
2.2. Utvecklingen i antalet ärenden	11
Länsrätterna	11
Vattenöverdomstolen	13
2.3. Tjänstestrukturen	14
2.4. Nya grupper av ärenden	14
Allmänt	14
Nya markanvändnings- och byggnadsärenden	14
Förmynderskapsärenden	15
Utlänningsärenden	15
2.5. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	15
Allmänt	15
Sverige	16
Norge och Danmark	18
Tyskland	18
Frankrike	18
2.6. Bedömning av nuläget	19
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	20
3.1. Mål	20
3.2. Medel	20
Antalet förvaltningsdomstolar	20
Förvaltningsdomstolarnas domkretsar	21
Vatten- och miljöskyddsärenden	22
3.3. De viktigaste förslagen	23
4. Propositionens verkningar	24
5. Beredningen av propositionen	24
6. Samband med andra propositioner och internationella fördrag	26
DETALJMOTIVERING	27
1. Lagförslag	27
1.1. Lagen om förvaltningsdomstolarna	27
1 kap. Allmänna bestämmelser	27
2 kap. Personalen	28
3 kap. Handläggning av ärenden vid förvaltningsdomstolen	32
4 kap. Särskilda bestämmelser	34
5 kap. Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser	35

1.2. Lagen angående högsta förvaltningsdomstolen	37
1.3. Lagen om Ålands förvaltningsdomstol	37
1.4. Förvaltningsprocesslagen	38
1.5. Lagen om förvaltningsförfarande	38
1.6. Kommunallagen	39
1.7. Lagen om offentlighet vid rättegång	39
1.8. Lagen om översändande av handlingar	39
2. Närmare bestämmelser	39
3. Ikraftträdande	39
4. Lagstiftningsordning	39
LAGFÖRSLAG	40
1. Lag om förvaltningsdomstolarna	40
2. Lag om ändring av lagen angående högsta förvaltningsdomstolen	45
3. Lag om ändring av lagen om Ålands förvaltningsdomstol	46
4. Lag om ändring av förvaltningsprocesslagen	47
5. Lag om ändring av 19 § lagen om förvaltningsförfarande	48
6. Lag om ändring av kommunallagen	49
7. Lag om ändring av 1 § lagen om offentlighet vid rättegång	49
8. Lag om ändring av 5 § lagen om översändande av handlingar	50
BILAGOR:	
Parallelltexter	51
Förordning om förvaltningsdomstolarna (<i>utkast</i>)	58

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Inom förvaltningsrättskipning är det i allmänhet fråga om sökande av ändring i ett sådant beslut av en myndighet som gäller ett förvaltningsärende och genom vilket förvaltningsmyndigheten avgjort ett ärende som påverkar någons rätt, fördel eller skyldighet. Uppgiften att fatta förvaltningsbeslut innebär utövande av den offentliga makten, vilket kan omfatta samordning av olika privata och offentliga intressen inom ramen för den materiella lagstiftningen i fråga. Ett viktigt mål inom förvaltningsrättskipningen är att ge rättsskydd på samma sätt som inom övrig rättskipning. Till skillnad från den övriga rättskipningen har förvaltningsrättskipningen betydelse även som medel för efterkontroll av att förvaltningen är lagenlig.

Genom förvaltningsförfarande avgörs varje år flera miljoner ärenden. T.ex. inom områdena för beskattning och socialskydd fattas många förvaltningsbeslut. Förvaltningsbeslut fattas av flera statliga myndigheter samt kommunala myndigheter. Sökandet av ändring i förvaltningsbeslut har begränsats i en synnerligen knapp utsträckning, så i princip kunde mer ärenden än nu inkomma till förvaltningsdomstolarna och de övriga besvärinstanserna. För att förvaltningsdomstolssystemet skall kunna utvecklas skall denna utgångspunkt beaktas.

Förvaltningsdomstolssystemet har två nivåer. Länsrätterna är allmänna regionala förvaltningsdomstolar. Länsrätternas beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Denna utvecklingslinje stärktes genom förvaltningsprocesslagen (586/1996) som trädde i kraft vid ingången av december 1996. Enligt förvaltningsprocesslagen överklagas beslut av myndigheter som lyder under statsrådet hos länsrätten. Beslut av statsrådet och ministerierna överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Även beslut av vissa myndigheter som lyder under statsrådet överklagas med stöd av särskilda lagar direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Förvaltningsprocesslagen har medfört att det kommer nya grupper av ärenden till länsrätterna.

Utvecklandet av förvaltningsförfarandet och utvecklandet av förvaltningsdomstolarna sammanhänger med varandra på så sätt att när det gäller vissa grupper av ärenden, i synnerhet skatteärenden och kommunala ärenden, inkommer till förvaltningsdomstolarna besvär över beslut som fattats genom rättelseförfarande. Vid rättelse kan det vara fråga om en rättelse som en förvaltningsmyndighet gjort på eget initiativ eller om ett rättelseyrkande som anförts till samma myndighet eller en högre myndighet. Rättelseförfarandet är inte förvaltningsrättskipning utan förvaltningsförfarande, vars procedurformer inte motsvarar de krav som ställs på förvaltningsrättskipning. Rättelseförfarandet är lämpligt närmast för korrigering av uppenbara fel, men det förtar inte behovet av möjligheten att anförda besvär.

Enligt 16 § 1 mom. regeringsformen och artikel 6 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990) dvs. den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna på vilken det förstnämnda lagrummet bygger, har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Detta framhäver domstolarnas betydelse inom förvaltningsrättskipningen. Förvaltningsdomstolarna uppfyller kraven i fråga om rättskipningens oavhängighet av förvaltningen och verkställighet, men i Finland har rätten att få ett förvaltningsbeslut behandlat vid domstol också realiserats i många ärenden som står utanför tillämpningsområdet för den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Enligt förvaltningsprocesslagen skall länsrätten hålla muntlig förhandling om det behövs för att ärendet skall kunna utredas. Enligt huvudregeln skall länsrätten också hålla muntlig förhandling, om en enskild part begär det. Dessa bestämmelser uppfyller de krav som i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ställs på en rättvis rättegång. I praktiken har bestämmelserna medfört att länsrätterna håller fler muntliga förhandlingar än tidigare.

Förvaltningsrättskipning förutsätter vid sidan av omfattande kunskap om den inhemska lagstiftningen och rättspraxis även kunskap om Europeiska gemenskapernas rätt. Europeiska gemenskapernas lagstiftning hänför sig främst till beslutsfattande inom förvaltningen. Även om den grundläggande utgångspunkten vid integrationen av Europa är att den nationella förvaltningen skall vara självständig i institutionellt och förfarandemässigt hänseende, kan ett effektivt genomförande av gemenskapsrätten i vissa situationer också inverka på hur ändringssökandet ordnas.

Den offentliga förvaltningens strukturer och styrningssystem har under de senaste åren reviderats kraftigt. Inom statsförvaltningen har man slopat de centrala ämbetsverken, vars uppgifter har överförts på ministerierna och regionalförvaltningen. Vissa centrala ämbetsverk har ersatts av nya utvecklings- och forskningsenheter, som också har kunnat ta hand om vissa förvaltningsärenden. Inom statens regionalförvaltning har antalet län minskats från elva till fem samt grundats femton arbetskrafts- och näringscentraler och tretton regionala miljöcentraler. Vissa funktioner hos statliga myndigheter har även överförts på statliga affärsverk och privatiserats t.ex. genom överföring av en del av verksamheten till ett privat aktiebolag.

Revideringarna av förfarandet vid förvaltningsrättskipning, i synnerhet muntliga förhandlingar, ställer nya krav även på förvaltningsdomstolsorganisationen. Med tanke på förvaltningsrättskipningen är det viktigt att utveckla systemet för ändringssökande i fråga om förvaltningsärenden självständigt utgående från de krav som dessa ärenden ställer. Samtidigt måste dock beaktas de ändringar i förvaltningen som kan vara av betydelse för antalet besvärärenden, deras art eller regionala fördelning.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftningens utveckling

De allmänna förvaltningsdomstolarna

Den organisatoriska särutvecklingen av rättskipning och förvaltning hade i Sverige-Finland till en början främst att göra med att man gjorde skillnad mellan allmänna rättskipningsärenden och förvaltningsärenden.

Däremot gjordes inte lika klar skillnad mellan förvaltningsrättskipning och övrig förvaltningsverksamhet. Redan på 1600-talet inrättades dock den första förvaltningsdomstolen, då kammarrätten avskildes från kammarkollegiet, som övervakade statsekonomin, för att behandla vissa rättskipningsärenden.

Sedan mitten av 1600-talet var länsstyrelserna allmänna förvaltningsmyndigheter i länen. De leddes av en landshövding. Länsstyrelserna blev också allmänna förvaltningsrättskipningsmyndigheter. Behandlingen av besvär började så småningom anses som särskild förvaltningsrättskipning separat från förvaltningen, även om länsstyrelserna betraktades som förvaltningsmyndigheter.

Inrättandet av hovrätterna ledde inte till att alla rättskipningsärenden skulle ha koncentrerats enbart till de allmänna domstolarna. Hovrätterna behandlade främst privata tvister samt brottmål. Besvär över beslut av en förvaltningsmyndighet anfördes hos en högre förvaltningsmyndighet, varvid ändringssökandet var anknutet till den hierarkiska strukturen inom förvaltningen. Detta utgjorde ett medel med hjälp av vilket de högre förvaltningsmyndigheterna kunde övervaka att de lägre förvaltningsmyndigheterna avgjorde ärendena på ett lagenligt sätt.

Fr.o.m. 1809 var den högsta förvaltningsmyndigheten och högsta domstolen i Finland regeringskanseljen, därefter senaten, vars ekonomidepartement hade allmän behörighet i förvaltnings- och regeringsärenden. Senatens justitiedepartement behandlade ärenden som under den svenska tiden hade hört till högsta domstolen. Ändringssökandet inom förvaltningen var alltså bundet till den hierarkiska strukturen inom förvaltningen.

Så småningom började krav ställas på att förvaltningsrättsliga besvär skulle avgöras åtminstone i högsta instans av en oberoende förvaltningsdomstol. Denna reform genomfördes 1918, då högsta förvaltningsdomstolen inrättades för att sköta de rättskipningsärenden i högsta instans som tidigare sköts av senatens ekonomidepartement. Samtidigt inrättades högsta domstolen, till vilken de uppgifter som hört till senatens justitiedepartement överfördes.

I 2 § 4 mom. regeringsformen finns en grundläggande bestämmelse om domstolsystemet, enligt vilken domaremakten handhas av oberoende domstolar, i högsta instans

av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. I regeringsformens kap. V finns dessutom bestämmelser om domstolarna. I dessa bestämmelser nämns vid sidan av de högsta domstolarna även de allmänna över- och underrätterna, om vilka enligt 55 § regeringsformen bestäms i lag.

Omedelbart efter att högsta förvaltningsdomstolen hade inrättats började man förbereda utvecklandet av förvaltningsrättskipningen i lägre instans. Målet var att bilda en oberoende rättskipningsorganisation även på en instans under högsta förvaltningsdomstolen. I det betänkande om förvaltningsrättskipningen i lägre instans som färdigställdes av lagberedningen 1936 (lagberedningens publikation 5/1936) ansågs den principiellt bästa lösningen vara att bilda särskilda förvaltningsdomstolar i lägre instans, men bl.a. på grund av kostnadsaspekten beslöt man sig i betänkandet emellertid för att föreslå en utveckling av förvaltningsmyndigheternas organisation och förfarande i rättskipningsärenden.

När det gällde förvaltningsrättskipningen i den instans som står under högsta rättsinstans bibehölls alltså systemet med ändringssökande internt inom förvaltningen. Beslut av lägre myndigheter överklagades hos högre förvaltningsmyndigheter. I praktiken gick besvären i huvudsak till länsstyrelserna, vid vilka kollegiala länsrätter bildades 1955 för att utöva länsstyrelsernas rättskipningsmakt. Ordförande för kollegiet var landshövdingen, och därför var länsrätterna inte domstolar som var oberoende av förvaltningen.

Länsrätternas ställning utvecklades genom delrevideringar så att de blev mera självständiga. År 1974 gavs lagen om länsrätterna (1021/1974), enligt vilken ordförande för länsrätten inte längre var landshövdingen utan ett länsråd. I länsstyrelsen skötte länsrättens ordförande och ledamöter i allmänhet enbart uppgifter som anknöt till länsrättens verksamhet, även om de var tjänstemän vid länsstyrelsen. Då ansågs det inte möjligt att avskilja länsrätterna från länsstyrelserna, eftersom vissa av länsrätterna skulle ha bildat synnerligen små ämbetsenheter. Dessutom ansåg man att en reform borde anslutas till en allmän revidering av förvaltningen i mellaninstans.

Utvecklandet av länsrätterna till organisatoriskt självständiga förvaltningsdomstolar utreddes av kommittén för rättsskydd inom förvaltningen. I kommitténs betänkande

(kommittébetänkande 1981:64) ansågs det med tanke på utvecklingen av förvaltningsrättskipningen viktigt att slutföra omvandlandet av länsrätterna till domstolar. I betänkandet konstaterades emellertid att detta vore mest ändamålsenligt att utföra i samband med en revidering av förvaltningen i mellaninstans.

Därefter utreddes utvecklandet av länsrätternas verksamhetsbetingelser av kommittén för förvaltningsrättskipning. I kommitténs betänkande (kommittébetänkande 1985:48) föreslogs att länsrätterna skulle omvandlas till regionala allmänna förvaltningsdomstolar. Kommittén utredde möjligheten att omvandla länsrätterna till organisatoriskt självständiga allmänna regionala förvaltningsdomstolar. Antalet förvaltningsdomstolar skulle vara antingen lika stort eller mindre än antalet län. Detta antogs dock kräva extra personal. Som ett alternativ utreddes möjligheten att omvandla länsrätterna till oberoende domstolar alltså i anslutning till länsstyrelserna. Kommitténs förslag grundade sig på det sistnämnda alternativet.

Lagen om länsrätterna reviderades 1989 utgående från kommitténs för förvaltningsrättskipning beredning. Reformen genomfördes genom att länsrätterna i förvaltningshänseende avskildes från länsstyrelserna och omvandlades till självständiga domstolar. Samtidigt överfördes dessa domstolar från inrikesministeriets förvaltningsområde till justitieministeriets förvaltningsområde. Den länsrätt som fanns i anslutning till länsstyrelsen på Åland omvandlades 1994 till Ålands förvaltningsdomstol som verkar i anslutning till Ålands tingsrätt. Omvandlandet av länsrätterna till organisatoriskt självständiga domstolar innebar en övergång till ett förvaltningsdomstolssystem som klart bestod av instanser på två olika nivåer.

Systemet för ändringssökande i fråga om skatteärenden reviderades 1994 så, att skatteförvaltningens interna rättelse-system utvecklades och det egentliga ändringssökandet föregås nu av ett förfarande med rättelseyrkande. När det gäller alla skatteärenden togs dessutom i bruk ett system med besvärstillstånd för sökande av ändring i länsrättens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Samtidigt lades omsättningsskatterätten ner och de ärenden som hade behandlats av den överfördes till länsrätten i Nylands län.

Även enligt den nya kommunallagen (365/1995), som trädde i kraft 1995, tog

man i bruk ett system med rättelseyrkande som ett skede före det egentliga ändringssökandet.

Länsrätternas ställning inom systemet för förvaltningsrättskipning stärktes 1996, då länsrätten i enlighet med förvaltningsprocesslagen blev besvärinstans för sökande av ändring i beslut av myndigheter som hör till en organisation som lyder under statsrådet. I praktiken behandlade länsrätterna emellertid i stor utsträckning ärenden som gällde ändringssökande redan innan den nya lagen trädde i kraft, eftersom länsrätterna i fråga om flera grupper av ärenden skulle behandla både kommunalbesvär och med stöd av särskilda lagar också förvaltningsbesvär. Förvaltningsprocesslagen och ändringarna i de särskilda lagarna som har samband med den har emellertid medfört att länsrätterna har fått nya grupper av ärenden att behandla.

Lagen om länsrätterna ändrades den 1 september 1996 så, att länsrätterna fick gemensamma domkretsar. Inom den gemensamma domkretsen kan ärenden, för trygghet av en ändamålsenligt och snabb skötsel av länsrättens uppgifter, hänskjutas till en annan länsrätt. Reformen gällde inte länsrätten i Nylands län eller Ålands förvaltningsdomstol. Det bildades fyra gemensamma domkretsar. Länen enligt den då gällande länsindelningen fick gemensamma domkretsar så, att Åbo och Björneborgs län samt Vasa län bildade Västra Finlands domkrets, Tavastehus län och Mellersta Finlands län Centrala Finlands domkrets, Kymmene län, S:t Michels län, Kuopio län och Norra Karelen Östra Finlands domkrets samt Uleåborgs län och Lapplands län Norra Finlands domkrets.

När den nya länsindelningen trädde i kraft den 1 september 1997 ändrades lagen om länsrätterna så, att indelningen av länsrätternas domkretsar avskildes från länsindelningen. Länsrätternas domkretsar och gemensamma domkretsar bibehölls oförändrade, varvid de baserar sig på den länsindelning som gällde före den nuvarande länsindelningen.

I regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd) föreslås att till lagens 98 § fogas en bestämmelse om domstolsväsendet uppbyggnad. Enligt propositionen skall i 98 § 2 mom. bestämmas att högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna är allmänna förvaltnings-

domstolar. Reformen avses träda i kraft vid ingången av mars 2000.

Vattenöverdomstolen

Enligt lagen om vattenrätten (31/1902) från 1902 hörde beslutsfattandet i fråga om tillståndsärenden till länsstyrelserna. Rättsärenden avgjordes i de allmänna underrätterna. På grund av problem som framgick i länsstyrelsens behandling inrättades 1934 en vattendragskommission för behandling av brådska ärenden. Vattendragskommissionen påminde till sin sammansättning om de senare vattendomstolarna. Vattendragskommissionen skulle behandla viktiga byggnads- och regleringsärenden samt andra motsvarande ärenden, medan beslut gällande avloppsvatten fattades av länsstyrelserna. Temporära tillståndsärenden överfördes separat till vattendragskommissionen senare.

De egentliga vattendomstolarna inledde sin verksamhet 1962, då vattenlagen (264/1961) trädde i kraft. Beslutanderätten i fråga om vattenrättsliga projekt utövades vid sidan av Västra Finlands vattendomstol i Helsingfors, Norra Finlands vattendomstol i Uleåborg och Östra Finlands vattendomstol i Kuopio även av den kommunala vattennämnden, senare miljövårdsnämnden och miljövårdsmyndigheten.

Det bestämdes att vattendomstolarna skulle behandla ansöknings-, tviste-, brott-, handräcknings- och underställningsmål samt vissa besvär- och fiskemål. Som besvärsmål behandlar vattendomstolarna besvär över sådana beslut enligt vattenlagen som fattats av den kommunala miljövårdsmyndigheten samt besvär som gäller dikningsförrättningar. I samband med andra skedet av totalreformen av strafflagen (39/1889) som genomfördes genom lagar som gavs 1995 (578—721/1995), övergick största delen av brottmålen i vatten från vattendomstolarna till de allmänna underrätterna.

Vattenöverdomstolen blev besvärinstans. I början var den en division inom Vasa hovrätt. Vattenöverdomstolens sammansättning bestod ursprungligen av en vattenöverdomare, två hovrättsråd och två ingenjörsråd. Föredragande var hovrättens fiskaler. Under de första åren deltog vattenöverdomstolens lagfarna ledamöter och föredragande även i det övriga arbetet vid hovrätten.

År 1987 blev vattenöverdomstolen en självständig överrätt för alla vattenärenden.

Vattenöverdomstolen skall pröva besvär över vattendomstolarnas beslut. På ändringssökandet tillämpas, beroende på ärendets art, bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen eller rättegångsbalken. Vid vattenöverdomstolen iakttas, om inte något annat bestäms i vattenlagen, förvaltningsprocesslagen vid behandling av ansöknings-, besvär- och handräckningsmål och bestämmelserna i rättegångsbalken vid behandling av tviste- och brottmål. För rättegångsbalkens del är det fråga om de bestämmelser som gäller förfarandet vid hovrätterna. Vid behandling av en ändringsansökan som gäller ett ansöknings-, besvär- eller handräckningsmål skall vattendomstolen på begäran av part hålla en muntlig förhandling så som för länsrätternas del bestäms i 38 § förvaltningsprocesslagen.

I vattenöverdomstolens beslut i sådana ärenden som vattendomstolen har behandlat i egenskap av fullföljdsdomstol i första instans får ändring inte sökas genom besvär. Denna grupp av ärenden består bl.a. av besvär gällande dikningsförrättningar samt besvär gällande beslut som fattats av den kommunala miljövårdsmyndigheten.

Sökande av ändring i ett sådant beslut av vattenöverdomstolen som gäller ett ansöknings- eller handräckningsmål förutsätter att högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. På motsvarande sätt beviljar högsta domstolen besvärstillstånd i fråga om sådana beslut av vattenöverdomstolen som gäller tviste- och brottmål. Enligt 17 kap. 4 § vattenlagen kan besvärstillstånd meddelas endast om det finns vägande skäl för målets behandling i fullföljdsdomstolen, såsom målets särskilda betydelse, vikten av avgörandet med hänsyn till lagens tillämpning i andra liknande fall eller en enhetlig rättstillämpning eller om därtill finns särskild anledning på grund av sådant rättegångsfel eller annat fel i målet på basis av vilket avgörandet borde återbrytas eller undanröjas.

Av vattenöverdomaren och de lagfarna vattenöverdomstolsråden, sammanlagt tio stycken, fordras behörighet för domarämbete och erfarenhet i domarvärv. Vederbörandes förtrogenhet med uppgifter som hör till tillämpningsområdet för vattenlagstiftningen skall i synnerhet beaktas. Av de i teknik sakkunniga vattenöverdomstolsråden, sex till antalet, fordras en för tjänsten lämplig diplomingenjörsexamen och erfarenhet av

uppgifter som hör till vattenlagens område. Av de i naturhushållning sakkunniga vattenöverdomstolsråden, sedan utgången av 1992 två till antalet, fordras högre högskoleexamen i biologiska ämnen samt tillräcklig förtrogenhet med naturhushållning i fråga om vatten och fiskerihushållning. Dessutom skall de ha erfarenhet av uppgifter som hör till vattenlagens område.

Vattenöverdomaren och vattenöverdomstolsråden har för domare bestämd rätt att kvarstå i tjänsten. Sekreterarna för vattenärenden, som är föredragande vid vattenöverdomstolen, har inte motsvarande rätt att kvarstå i tjänsten.

Vattenöverdomstolen är uppdelad på tre divisioner. Vattenöverdomstolen är domför då det antal ledamöter som närmare bestäms i arbetsordningen för vattenöverdomstolen är närvarande, dock utöver ordföranden åtminstone två. Vid vattenöverdomstolen har under de senaste åren mest använts en sammansättning med fyra ledamöter. Till sammansättningen hör två lagfarna vattenöverdomstolsråd och utöver dem också antingen två i teknik sakkunniga vattenöverdomstolsråd eller ett i teknik sakkunnigt vattenöverdomstolsråd och ett i naturhushållning sakkunnigt vattenöverdomstolsråd.

Avsikten är att revidera miljölagstiftningen genom stiftandet av en ny miljöskyddslag. Den skall även innehålla bestämmelser som gäller förening av vattendrag. Efter det innehåller vattenlagen i huvudsak bestämmelser om olika vattenhushållningsärenden (projekt enligt 2—9 kap. vattenlagen).

Både de nuvarande vattendomstolarnas och vattenöverdomstolens ställning påverkas av reformen. Meningen är att vattendomstolarna skall omvandlas till tre nya statliga miljötillståndsmyndigheter (miljötillståndsverk). På grund av den förenhetligade behandlingen av miljötillstånd kan vattenöverdomstolen inte längre vara besvärinstans endast för ärenden som gäller tillämpningen av vattenlagen, utan den skall också behandla besvär över beslut som fattats med stöd av miljöskyddslagen. Detta innebär att den nya besvärinstansen också skall behandla besvär över beslut av de kommunala miljövårdsmyndigheterna och de regionala miljöcentralerna. Av dessa grupper av ärenden behandlas de förstnämnda besvärerna nu av den länsrätt som regionalt sett är behörig och de sistnämnda besvärerna i första och enda instans av högsta förvaltningsdomstolen. Tviste- och

brottmål enligt vattenlagen överförs från vattendomstolarna till de allmänna domstolarna. Av tvistemålen omvandlas en del till ansökningsmål enligt det nya systemet.

Eftersom avsikten inte längre är att utveckla vattenöverdomstolen som specialdomstol utan som en del av förvaltningsdomstolssystemet, skall bestämmelser gällande den domstolsorganisation som förutsätts av den nya miljöskyddslagstiftningen ingå i lagen om förvaltningsdomstolarna. I regeringens proposition gällande miljöskyddslagen föreslås inte bestämmelser om besvärinstansens organisation eller om behörighetsvillkoren för dess ledamöter. I propositionen föreslås inte heller några bestämmelser om de sakkunnigledamöter med uppgiften som bisyssla som behövs vid högsta förvaltningsdomstolen. Om dessa bestäms nu i vattenlagen.

Övrig förvaltningsrättskipning

Även andra myndigheter än länsrätterna och vattendomstolarna skall utöva förvaltningsrättskipning. Nedan följer en kort beskrivning av försäkringsdomstolen, som är specialdomstol när det gäller ett flertal socialskyddsärenden, och vissa centrala förvaltningsrättskipningsorgan av nämndtyp. Denna proposition innehåller inga förslag gällande dessa organ.

Det besvärssystem som tillämpas på ärenden som gäller socialförsäkringen och socialbidrag är i huvudsak uppdelat på två nivåer. Besvärsmyndighet i första instans är en nämnd som behandlar besvärärenden. Nämndens beslut kan överklagas hos försäkringsdomstolen. För vissa ärenden är försäkringsdomstolen första och enda besvärinstans. Till försäkringsdomstolen inkommer nu för tiden ca 12 000 ärenden per år. De största grupperna av ärenden vid försäkringsdomstolen är ärenden som gäller förvärvspension och utkomstskydd för arbetslösa. Andra stora grupper är ärenden som gäller folkpension, skador som ådragits i militärtjänst och olycksfall i arbetet. I organisatoriskt hänseende lyder försäkringsdomstolen under högsta domstolen, även om största delen av de ärenden som behandlas av försäkringsdomstolen och de nämnder som hör till besvärssystemet under försäkringsdomstolen nu för tiden klart är förvaltningsprocessuella ärenden. Försäkringsdomstolen är i allmänhet högsta besvärinstans, men i fråga

om vissa ärenden gällande olycksfallsförsäkring kan försäkringsdomstolens beslut överklagas hos högsta domstolen.

Till besvärssystemet under försäkringsdomstolen hör socialförsäkringsnämnderna och prövningsnämnden samt pensionsnämnden, statens pensionsnämnd, kommunernas pensionsnämnd, olycksfallsnämnden, arbetslöshetsnämnden och besvärsnämnden för studiestöd. Dessa nämnder behandlar sammanlagt ca 35 000 ärenden per år.

Förvaltningsdomstolskommissionen (Regionala förvaltningsdomstolar. Kommittébetraktande 1997:4) föreslog att en sådan reform skulle beredas genom vilken ärenden som gäller barnbidrag, stöd för hemvård av barn, moderskapsunderstöd, militärunderstöd, det allmänna bostadsstödet, vårdbidrag för barn och handikappbidrag skulle förflyttas från försäkringsdomstolen och besvärsnämnderna under den till de allmänna regionala förvaltningsdomstolarna. Kommissionen föreslog ytterligare att man skulle utreda vilka delar av och på vilket sätt systemet för ändringssökande i fråga om socialförsäkrings- och socialbidragsärenden kan tillnärmast det övriga förvaltningsprocesssystemet.

Konkurrensrådet, som verkar i anslutning till handels- och industriministeriet, behandlar och avgör ärenden som enligt lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992) och lagen om offentlig upphandling (1505/1992) hör till dess uppgiftsområde. De ärenden som behandlas av konkurrensrådet anhängiggörs i allmänhet på framställning eller ansökan. År 1997 avgjorde konkurrensrådet sammanlagt 41 ärenden. Konkurrensrådets beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. En ändring (303/1998) av lagen om konkurrensbegränsningar träder i kraft vid ingången av oktober 1998 varefter konkurrensrådet behandlar vissa ärenden som sökande av ändring i konkurrensverkets beslut. Riksdagen har vid behandlingen av den regeringsproposition (RP 243/1997 rd) som utgör grund för lagändringen avgett ett utlåtande i vilket den förutsätter att konkurrensrådet skall ändras till en egentlig domstol eller att dess uppgifter skall överföras till en egentlig domstol. Justitieministeriet har tillsatt en kommission med uppgift att utreda frågan.

Hos landsbygdsnäringsnämnden överklagas främst sådana beslut av arbeidskrafts- och näringscentralerna som gäller landsbygdsnärings samt beslut av jaktvårds-

distrikten, fiskeområdena, Forststyrelsen och skogscentralerna. De största grupperna av ärenden gäller stödet för landsbygdsnäringsna och arrangemang för produktionsbegränsning. År 1997 avgjorde nämnden 390 ärenden. Besvärsnämndens beslut får i de flesta fall överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, om denna beviljar besvärstillstånd. När det gäller vissa ärenden kan besvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd.

Patent- och registerstyrelsens besvärsnämnd avgör besvär över sådana beslut av patent- och registerstyrelsen som gäller förvägran att registrera anmälningar till handels- eller föreningsregistret eller patent, modell, kretsmönster för integrerade kretsar, nyttighetsmodell eller varumärke. Nämnden avgör årligen ca 200—250 besvär. Besvärerna gäller för det mesta antingen patent eller varumärke. Antalet övriga besvär är litet. Besvärsnämndens beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Tjänstemannanämnden är inte en egentlig besvärsnämnd utan ett organ som behandlar rättelseyrkanden. Nämnden finns i anslutning till finansministeriet. Den avgör rättelseyrkanden i fråga om beslut som fattats av andra statliga myndigheter än statsrådets allmänna sammanträde och där det är fråga om att permittera eller säga upp tjänstemän, ge tjänstemän varning, avveckla tjänsteförhållanden, ändra ett tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid eller avstänga tjänstemän från tjänsteutövningen. Till nämnden inkommer i allmänhet ca 100 rättelseyrkanden per år. Tjänstemannanämndens beslut får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen genom besvär.

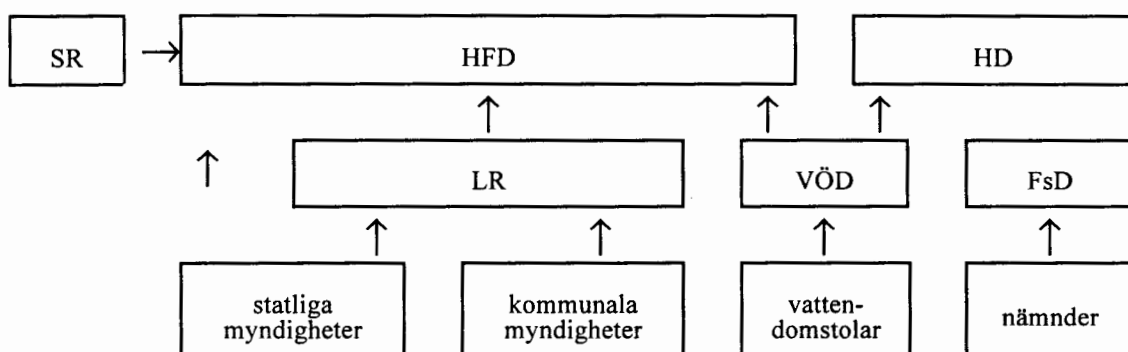
Hos centralnämnden för uppståndsärenden överklagas beslut som fattats av huvudstaben, militärlänsstaben och uppståndsämnden och som gäller tillämpningen av värnpliktslagen (452/1950), civiltjänstlagen (1723/1991) eller lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall (645/1985). Största delen av besvärerna gäller uppskov med värnplikt eller repetitionsövningar. Nämnden avgör nu för tiden 40—50 ärenden per år. Nämndens beslut får inte överklagas.

Statens revisionsnämnd, som finns i anslutning till handels- och industriministeriet, avgör besvär över beslut som fattats av centralhandelskammarens revisionsnämnd. Dessutom ger nämnden med stöd av revisionslagen (936/1994) anvisningar och utlåtanden om tillämpningen av revisionslagen och revisionsförordningen (1379/1994). Nämnden avgör årligen 20—40 besvär. Besvärerna gäller främst deltagande i CGR- och GRM-examina och bedömningen av dessa. Nämndens beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, ifall ärendet gäller återkallande av godkännandet av en revisor eller revisionssammanslutning eller en avslagen ansökan om godkännande av revisor eller revisionssammanslutning.

Statens filmnämnd finns i anslutning till filmgranskningsbyrån. Nämnden behandlar som första besvärinstans besvär som gäller godkännande av filmer och video- och andra bildprogram för visning och spridning samt åldersgränserna för dem. Nämnden behandlar årligen ca 20 besvär. Nämndens beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Trenden har varit att styra ändringssökandet från förvaltningsmyndigheter och särskilda organ av nämndtyp till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vid ingången av 1998 upplöstes asylnämnden och tullnämnden och sökandet av ändring i besvärssärenden som hade behandlats av dem överfördes till länsrätten i Nylands län. Förvaltningsdomstolskommissionen föreslog att också landsbygdsnäringsnämnden och tjänstemannanämnden skulle upplösas och att de ärenden som de behandlade skulle överföras till alla regionala förvaltningsdomstolar. Kommissionen föreslog ytterligare att de besvärssärenden som behandlas av statens revisionsnämnd överförs till de regionala förvaltningsdomstolarna och att de besvär som gäller mervärdesskatt och som för tillfället är koncentrerade till länsrätten i Nylands län skall utlokaliseras till alla regionala förvaltningsdomstolar.

Av följande schema framgår huvudlinjerna i sökandet av ändring hos de allmänna förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna för förvaltningsrättskipning.



2.2. Utvecklingen i antalet ärenden

Länsrätterna

Till länsrätterna inkom i genomsnitt 48 700 ärenden per år under 1960—1969. Antalet ärenden varierade dock mycket från år till år. De stora variationerna från år till år fortgick även under 1970—1979. Till länsrätterna inkom under sistnämnda period i genomsnitt ca 47 000 ärenden per år. Under denna period var antalet ärenden som störst 1972, då 54 219 ärenden inkom, och som minst 1976, då 37 454 ärenden inkom till länsrätterna.

Under följande decennium (1980—1989) inkom i genomsnitt 38 000 ärenden per år. Under denna period var antalet ärenden som störst 1981, då 53 502 ärenden inkom till länsrätterna, och som minst 1988, då 28 917 ärenden inkom till länsrätterna.

Variationen i antalet inkomna och avgjorda ärenden på 1990-talet framgår av följande tabell

År	Inkomna	Avgjorda
1990	29 226	29 884
1991	27 398	28 523
1992	26 183	28 247
1993	32 159	29 603
1994	25 437	30 042
1995	19 852	28 561
1996	19 380	21 522
1997	19 939	20 190

Den mest betydande förklaringen till att antalet besvär som behandlas i länsrätterna

har minskat hänför sig till beskattningssystemet. Utvecklandet av rättelsesystemet inom beskattningen på 1990-talet och de samtida materiella ändringarna av skattelagstiftningen, vilka har påverkat i synnerhet löntagarnas behov att söka ändring som skattskyldiga, samt den allmänna ekonomiska situationen under detta decennium har medfört en märkbar minskning i det relativa och absoluta antalet skattebesvär. År 1990 utgjorde skattebesvären ca 70 % av antalet inkomna ärenden vid alla länsrätter. År 1997 var den relativa andelen skattebesvär endast ca 40 % av de inkomna ärendena. Det relativa antalet skattebesvär per länsrätt varierar rätt mycket, vilket till stor del kommer av att alla besvär gällande mervärdesbeskattningen behandlas vid länsrätten i Nylands län.

Antalet skattebesvär som 1997 inkom till länsrätterna samt den relativa andelen av de inkomna ärendena vid respektive länsrätten framgår av följande tabell.

Länsrätt	Antal	Relativ andel (%)
Tavastehus	799	37,1
Mellersta Finland	262	26,5
Kuopio	294	23,3
Kymmene	219	29,3
Lappland	277	35,3
S:t Michel	211	27,1
Uleåborg	423	32,9
Norra Karelen	219	25,3
Åbo och Björneborg	1263	49,4
Nyland	3502	49,0
Vasa	495	35,3

Vid en granskning av de till länsrätterna inkomna ärendena kan det utan tvivel konstateras att fallens juridiska art har blivit mer mångsidig. I fråga om avgöranden som gäller sociala förmåner krävs att besvärinstansen eftersträvar en enhetlig linje, eftersom länsrätten är den enda besvärinstansen för ett flertal grupper av ärenden. Olika avgöranden som gäller markanvändning förutsätter att man behärskar och samordnar den lagstiftning som reglerar användningen av planläggningssystem och miljön. Lagstiftningen gällande användningen av miljön har dessutom reviderats kraftigt på 1990-talet. Under de senaste åren har nedläggningen av särskilda besvärinstanser samt revideringen av ändringssökandet i och med förvaltningsprocesslagen kraftigt format strukturen i fråga om de fall som behandlas vid länsrätterna. Ändringssökandet har styrts till länsrätterna även vid ett flertal separata lagstiftningsändringar.

Kommunala ärenden, ärenden som gäller social- och hälsovård (i tabellen sociala ärenden) samt olika byggnads- och markanvändningsärenden (i tabellen markanvändningsärenden) som relativa andelar (%) av alla ärenden som inkommit till respektive länsrätt

Länsrätt	Kommunala ärenden	Sociala ärenden	Markanvändningsärenden
Tavastehus	8,7	33,4	9,1
Mellersta Finland	10,5	38,4	17,0
Kuopio	6,7	59,6	5,6
Kymmene	10,2	37,3	16,1
Lappland	10,2	35,6	7,0
S:t Michel	7,2	36,3	25,0
Uleåborg	11,6	38,1	4,4
Norra Karelen	6,0	33,0	29,8
Åbo och Björneborg	7,1	25,1	11,8
Nyland	6,1	20,0	3,9
Vasa	7,5	40,4	7,7

Till länsrätterna inkom 1997 sammanlagt 1 522 kommunala ärenden, dvs. 7,6 % av alla inkomna ärenden. På motsvarande sätt inkom 1 810 markanvändningsärenden, dvs.

9,1 % av alla inkomna ärenden. Variationen i fråga om den relativa andelen markanvändningsärenden var större än normalt på grund av att två små länsrätter fick ta emot ett stort antal besvär som gällde avfallshantering.

Till länsrätterna inkom 1997 sammanlagt 6 109 sociala ärenden, dvs. 30,6 % av alla inkomna ärenden. Ännu 1990 var de sociala ärendenas andel av antalet ärenden vid länsrätterna synnerligen liten, något över 10 %.

Utvecklingen i antalet fall vid länsrätterna kan inte förklaras med samma faktorer, med undantag av samhälleliga bakgrundsfaktorer, som minskningen av antalet fall vid de allmänna domstolarna. Som det framgår av siffrorna ovan har de samhälleliga bakgrundsfaktorerna inneburit en viss balans i antalet fall vid länsrätterna. Då den ekonomiska recessionen har minskat antalet ärenden i sådana grupper av ärenden där ändringssökandet hänför sig till verksamhetens resultat eller utövningsbetingelser, har den i stället ökat antalet ärenden i sådana grupper av ärenden där ändringssökandet hänför sig till trygghet av den utkomst för en person eller familj som samhället erbjuder eller till tillgången eller tillräckligheten i fråga om service för individer. Inom de grupper av ärenden som hänför sig till förvaltningsrättskipning har bestämmelserna om ersättning av rättegångskostnader inte haft någon betydande inverkan på antalet besvär.

Av de ärenden som inkom 1997 gick 35,8 % till länsrätten i Nylands län. Den näst största andelen fall fanns vid länsrätten i Åbo och Björneborgs län, som tog emot 12,8 % av ärendena. Den tredje största länsrätten, mätt enligt antalet inkomna ärenden, var länsrätten i Tavastehus län, vars andel var 10,8 %. Dessa tre domstolars gemensamma andel av de inkomna ärendena var sålunda närmare 60 %. Efter att förvaltningsprocesslagen trädde i kraft och vissa ärendegrupper även i övrigt koncentrerades till länsrätten i Nylands län, har dennas andel av alla ärenden alltså vuxit. Samtidigt har de tre största länsrätternas andel också vuxit.

År 1997, när de gemensamma domkretsarna gjorde det möjligt för länsrätterna att utjämna och dela på antalet fall, inkom minst ärenden till länsrätten i Kymmene län (747 ärenden, dvs 3,8 %). Till länsrätten i S:t Michels län inkom 780 ärenden och till länsrätten i Lapplands län 784 ärenden. Till

länsrätten i Norra Karelen län, som fick ärenden av länsrätten i Kuopio län, inkom 867 ärenden. Till länsrätten i Mellersta Finlands län, vars ena länsrättsdomare arbetade vid länsrätten i Tavastehus län och till vilken ärenden som anhängiggjorts vid länsrätten i Tavastehus län å andra sidan överfördes, inkom allt som allt 988 ärenden. Det sistnämnda antalet ärenden utgör ca fem procent av alla inkomna ärenden.

Den inbördes ordningen mellan de fem minsta länsrätterna har varierat under de senaste åren. De relativa andelarna av antalet inkomna ärenden har emellertid varit så gott som oförändrade. Antalet fall vid var och en av de fem minsta länsrätterna motsvarar en andel på ca 4—5 % av alla inkomna ärenden.

Förändringen i antalet ärenden inom olika grupper av ärenden vid länsrätterna hänförs sig till ändringar i den materiella lagstiftningen och förvaltningsförfarandet samt till allmänna samhällsliga utvecklingsfaktorer. Inom vissa grupper av ärenden har rättelseförfarandet minskat antalet besvär som inkommer till länsrätterna i synnerhet i sådana fall där beslutet är uppenbart felaktigt.

Av alla ärenden som inkommer till högsta förvaltningsdomstolen har den andel som kommer från länsrätterna vuxit under de senaste åren. År 1997 kom det 2 299 ärenden från länsrätterna till högsta förvaltningsdomstolen. De utgjorde ca 60 % av alla ärenden som inkom till högsta förvaltningsdomstolen. Fem år tidigare, dvs. 1992, kom ca 37 % av de ärenden som inkom till högsta förvaltningsdomstolen från länsrätterna.

Vattenöverdomstolen

Av följande tabell framgår de ärenden som 1991—1997 anhängiggjordes vid vattenöverdomstolen. Ärendena har antecknats enligt vattenöverdomstolens diariesystem, dvs. per ärenden. Eftersom länsstyrelserna använder ett annat registreringssystem (varje besvärsskrift får ett eget diarienummer), har antalet besvärsskrifter uträknats av de vid vattenöverdomstolen anhängiga ärendena. Samtidigt visar således detta tal som hur många ärenden de vid vattenöverdomstolen anhängiga ärendena vid motsvarande tidpunkt skulle ha registrerats vid länsrätterna. Av tabellen framgår också antalet parter i de ärenden som under denna period var anhängiga vid vattenöverdomstolen.

År	Anhängiga	Besvärsskrifter (st)	Parter
1991	286	822	1869
1992	277	571	2077
1993	273	529	2053
1994	228	366	1273
1995	185	378	1746
1996	198	365	1257
1997	167	254	920

År 1997 var den genomsnittliga behandlingstiden vid vattenöverdomstolen ca fem månader. Under 1990-talet har behandlingstiderna blivit kortare. T.ex. 1993 var behandlingstiden något över sju månader.

Vattenöverdomstolens avgöranden per grupp av ärenden under 1992—1997 fördelar sig enligt följande:

År	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ansökningsmål	93	203	196	155	182	130
Tvistemål	17	7	14	9	6	6
Brottmål	-	3	4	-	-	1
Besvärsmål	39	27	15	20	15	11
Handräckningsmål	36	28	22	24	15	28
Fiskerimål	-	-	1	-	-	-
Klagan	1	3	5	2	2	-
Sammanlagt	286	271	257	210	220	176

Av de grupper av ärenden som nämns i tabellen skall besvär över ärenden som blir tvistemål eller brottmål inte omfattas av systemet för ändringssökande enligt den nya miljöskyddslagen och vattenlagen. Den nya besvärinstansen kommer å andra sidan att ta emot besvär över de kommunala miljö- vårdsmyndigheternas beslut, som nu överklagas hos länsrätten, samt över de regionala miljöcentralernas beslut, som nu överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

År 1997 avgjorde länsrätterna med stöd av lagen om miljötillståndsförfarande (735/1991) 147 besvär över beslut av de kommunala miljö- och vårdsmyndigheterna. Samma år avgjorde högsta förvaltningsdomstolen 19 besvär över miljö- och tillståndsbeslut av de regionala miljöcentralerna.

Det faktum att vattenöverdomstolens behörighet är riksomfattande har gjort det möjligt att förenhetliga rättspraxis, vilket också bevisas av att högsta förvaltningsdomstolen under de senaste åren varit ytterst sparsam med att bevilja besvärstillstånd i ärenden som hänförs till vattenlagen. T.ex. 1996 inkom till högsta förvaltningsdomstolen 79 ärenden som gällde besvärstillstånd och följande år var antalet 77. År 1996 beviljades besvärstillstånd i sammanlagt 10 ärenden och 1997 i sammanlagt 8 ärenden. Vattenöverdomstolens avgörande ändrades båda åren i tre ärenden.

2.3. Tjänstestrukturen

Vid länsrätterna finns 1998 sammanlagt 403 tjänster, av vilka 121 är domartjänster. Dessa tjänster inbegriper 11 tjänster som överdomare, 110 tjänster som länsrättsdomare och 135 tjänster som länsrättssekreterare. Antalet tjänster för byråpersonal är 147. Personalens tjänstestruktur varierar från länsrätt till länsrätt. Domarnas, föredragandenas och byråpersonalens tjänster fördelas sig 1998 vid de olika länsrätterna och vid vattenöverdomstolen på följande sätt:

Domstol	Domare	Föredragande	Byråpersonal
Tavastehus	13	15	16
Mellersta Finland	6	5	7
Kuopio	7	5	9
Kymmene	6	6	7
Lappland	6	6	5

S:t Michel	5	4	6
Uleåborg	9	11	11
Norra Karelen	5	4	5
Åbo och Björneborg	16	19	20
Nyland	37	49	50
Vasa	11	11	11

Vattenöverdomstolen	18	15	12
---------------------	----	----	----

2.4. Nya grupper av ärenden

Allmänt

De organisatoriska ändringar som avses i denna proposition påverkar inte direkt ändringssökandet när det gäller nya grupper av ärenden. För vatten- och miljöskyddsärendenas del hänförs sig propositionen till regeringens proposition gällande revidering av miljöskyddslagstiftningen. Vid utvecklandet av de regionala förvaltningsdomstolarna bör dock beaktas att avsikten är att styra ändringssökandet till dessa domstolar även när det gäller övriga nya grupper av ärenden. Bland dessa grupper av ärenden är de nya markanvändnings- och byggnadsärendena, förmynderskapsärenden och utlänningsärenden av central betydelse.

Nya markanvändnings- och byggnadsärenden

I byggnadslagskommissionens betänkande (Komitébetänkande 1997:36. En ny markanvändnings- och byggnadslag.) föreslås att sökandet av ändring i beslut som gäller byggnads- och undantagstillstånd och beslut som gäller godkännande av byggnadsordning, stadsplan och generalplan skall styras till förvaltningsdomstolarna.

I regeringens proposition som gäller förslag till markanvändnings- och bygglag (RP 101/1998 rd) föreslås utgående från det ovan nämnda beredningsarbetet att besvär över olika beslut som gäller byggnadstillstånd och byggnadstillsyn på samma sätt som tidigare skall anföras hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Hos de allmänna förvaltningsdomstolarna anföras även besvär över beslut som gäller undantagstillstånd, för vilka

ändringssökandet har skett internt inom förvaltningen, samt över kommunala beslut gällande godkännande av byggnadsordning. Av planebesvären skall den regionala domstolen behandla besvär som gäller stadsplaner, som ersätter alla tre nuvarande detaljerade planeformer, samt generalplaner. Även när det gäller de sistnämnda skall det interna ändringssökandet inom förvaltningen slopas.

Under beredningsarbetets gång har man beräknat att ca 300 planebesvär årligen kommer att anhängiggöras vid de regionala förvaltningsdomstolarna. Antalet besvär som gäller undantagstillstånd beräknas också vara 300. Dessutom beräknas det inkomma ca 120 besvär som gäller en ny typ av beslut, dvs. fastställande av områden som behöver planeras. Dessa beräkningar grundar sig i huvudsak på erfarenheter av den gällande byggnadslagen (370/1958). Om man dessutom beaktar att reformen innebär en utvidgad besvärsmätt, en koncentring av beslutanderätten till kommunerna samt ett flertal lagstiftningsreformer, kan antalet besvär öka mer än beräknat under de år som följer efter att lagen har trätt i kraft.

Förmynderskapsärenden

Enligt ett förslag av en av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp för förmynderskap (Arbetsgruppens förslag 18.11.1997) skall domstolar och magistrat kunna utse en intressebevakare för en person. Endast en domstol skall kunna besluta om begränsningar av rättshandlingsförmågan. Genom reformen skall förmynderskapsförvaltningen överföras från kommunerna till staten. Enligt förslaget skall de ca 450 kommunala förmyndarnämnderna upplösas. Magistraterna, till antalet 37, blir lokala förmyndarmyndigheter. På Åland överförs uppgiften emellertid på länsstyrelsen. Staten skall vara skyldig att ordna den intressebevakningsservice som behövs inom förmyndarväsendet. Magistraten skall inom sitt verksamhetsområde svara för denna uppgift så, att ansvaret för att producera dessa tjänster alltså innehålls av kommunerna.

Enligt arbetsgruppens förslag skall ändring i en förmyndarmyndighets beslut kunna sökas hos länsrätten genom besvär i enlighet med förvaltningsprocesslagen. Största delen av ändringssökandet kommer att gälla beslut som fattats av magistraten i olika tillstånds-

ärenden. Det beräknas att det högsta antalet besvär per år kommer att vara ca 300. Dessutom kan sökandet av ändring hos länsrätten även gälla ersättningar som betalas för produktion av allmänna intressebevakningstjänster.

Utlänningsärenden

Enligt regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program skall besvärsmätt stegvis utvidgas till att i regel gälla alla utlänningsärenden som hör till utlänningsverkets verksamhetsområde. Dessutom har kommissionen för invandrar- och flyktingpolitik föreslagit att länsrätten skall vara första besvärsmätt även när det gäller vissa sådana ärenden i vilka besvär nu för tiden anförs direkt hos högsta förvaltningsdomstolen (Komitébetänkande 1997:5. Behärskad invandring och effektiv integration).

En lag om ändring av medborgarskapslagen har trätt i kraft den 15 augusti 1998. Efter lagändringen anförs besvär över beslut som Utlänningsverket fattat i medborgarskapsärenden hos länsrätten enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen. Besvär kan dock anföras endast på laglighetsgrund.

Riksdagen behandlar för närvarande regeringens proposition med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (RP 66/1998 rd) samt regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 50/1998 rd). I den sistnämnda propositionen föreslås att besvärsmätt skall utvidgas till att gälla uppehållstillstånd som gäller familjeåterförening eller som gäller beslut om uppehållstillstånd för en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Vid inrikesministeriet har man dessutom utarbetat ett ändringsförslag enligt vilket besvärsmätt skulle utsträckas till att gälla alla tillståndsbeslut som fattas i Finland. Sökande av ändring i första instans skall styras till de regionala förvaltningsdomstolarna.

2.5. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Allmänt

Tillsynen över lagenligheten i förvaltningsmyndigheternas verksamhet har organisato-

riskt sett ordnats på olika sätt i olika länder. I Västeuropa är ett system med separata förvaltningsdomstolar för förvaltningsprocess-ärenden klart vanligast. Av Europeiska unionens medlemsländer har förutom Finland och Sverige även Österrike, Belgien, Tyskland, Frankrike, Grekland, Italien, Luxemburg och Portugal inrättat särskilda förvaltningsdomstolar för förvaltningsrättskipning.

Den andra basmodellen utgörs av ett system enligt vilket samma domstolar som behandlar tviste- och brottmål har hand om förvaltningsrättskipningen. Även i de länder som inte har förvaltningsdomstolar finns i allmänhet förvaltningsrättskipningsmyndigheter av nämndtyp eller andra särskilda förvaltningsrättskipningsmyndigheter som behandlar ärendet innan det går vidare till en allmän domstol. Holland övergick 1994 till ett system enligt vilket särskilda förvaltningsrättskipningssektioner vid de allmänna regionala domstolarna delvis sörjer för förvaltningsrättskipningen, men förvaltningsrättskipningssystemet omfattar även ett flertal specialdomstolar.

Sverige

Sverige har ett system med allmänna förvaltningsdomstolar i tre instanser. I 11 kap. 1 § regeringsformen finns en grundläggande bestämmelse om domstolsväsendet, vilken endast omnämner de högsta domstolarna. Om de övriga domstolarna bestäms enligt denna bestämmelse i lag.

Alla 24 län har en länsrätt. Länsrättens beslut kan överklagas hos kammarrätten. Det finns fyra kammarrätter. Den högsta förvaltningsdomstolen är regeringsrätten, som i första hand verkar som en prejudikatsbildande domstol. Till regeringsrätten inkommer årligen ca 6 000—7 000 ärenden. Till länsrätterna inkommer årligen ca 120 000—150 000 ärenden och till kammarrätterna ca 30 000 ärenden. Specialdomstol inom förvaltningsrättskipningen är patentbesvärsrätten.

Hos regeringsrätten kan besvär i allmänhet anföras endast om den beviljar prövningstillstånd. Prövningstillstånd kan beviljas på basis av prejudikat eller när det finns andra särskilda skäl därtill. Ett sådant särskilt skäl kan t.ex. vara att kammarrättens beslut helt klart grundar sig på ett väsentligt misstag.

Nu för tiden behövs prövningstillstånd för

flera ärenden även vid sökande av ändring från länsrätten till kammarrätten. Kammarrättens system för prövningstillstånd togs i bruk i oktober 1994 för vissa grupper av ärenden, bl.a. studiestöd. Systemet har utvidgats och omfattar nu nya grupper av ärenden, t.ex. allmän socialförsäkring och sociala tjänster. Kammarrätten kan bevilja prövningstillstånd, om det i ärendet finns behov av ett domstolsavgörande för ledande av rättspraxis eller anledning att ändra ett länsrättsbeslut eller om det finns andra särskilda skäl för att pröva besvären.

De ärenden i vilka besvär kan anföras hos en förvaltningsdomstol nämns nu för tiden uttryckligen i respektive speciallag. I övriga ärenden anser man att en part har rätt att överklaga hos en högre förvaltningsmyndighet, även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om detta. För att komplettera besvärsmöjligheterna stiftades 1988 en lag om ett rättsmedel som kallas rättsprövning (lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988:205). Ansökan om rättsprövning av regeringsbeslut riktas till regeringsrätten och av beslut av andra förvaltningsmyndigheter till kammarrätten.

Under de senaste åren har man i allt större utsträckning gått mot en styrning av förvaltningsrättskipningen till förvaltningsdomstolarna. Trenden har också varit att utöka länsrätternas behörighet så, att länsrätten i stället för kammarrätten skall vara första domstolsinstans för allt fler ärenden.

År 1995 tillsattes en kommitté med uppdrag att utreda möjligheterna att minska de kostnader som föranleds av domstolsväsendet (kommittédirektiv 1995:102 och 1997:50). Kommittén hade också i uppdrag att utreda möjligheterna att stärka samarbetet mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Då var det möjligt att överväga att sammanslå domstolar som verkar på samma nivå. Kommitténs uppdrag ändrades dock 1998 så att man i uppdraget strök de frågor som hade samband med domstolsväsendets yttre organisation och uppdraget avgränsades så att det gällde enbart organiseringen av domstolarnas inre verksamhet (kommittédirektiv 1998:22). Kommittén har avgivit sitt slutbetänkande i juni 1998 (Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. SOU 1998:88).

Förvaltningsdomstolarnas ställning inom förvaltningsrättskipningen skall stärkas ge-

nom en reform, vid vilken till förvaltningslagen (SFS 1986:223) fogas en allmän bestämmelse om rätten att överklaga hos en allmän förvaltningsdomstol. Lagändringen träder i kraft vid ingången av oktober 1998. I allmänhet skall man först överklaga hos länsrätten, vars beslut kan överklagas hos kammarrätten om denna beviljar prövningstillstånd. I praktiken innebär den nya allmänna bestämmelsen att besvaren kommer att riktas till förvaltningsdomstolarna i stället för till högre förvaltningsmyndigheter när ändringssökandet inte regleras av specialbestämmelser.

Miljöbalken (SFS 1998:808) antogs av riksdagen sommaren 1998 och lagen träder enligt en skild promulgationslag (SFS 1998:811) i kraft vid ingången av 1999. I miljöbalken samlas de viktigaste lagarna i Sverige gällande användningen av miljön och naturresurserna, dvs. miljöskyddslagen, naturvårdslagen, vattenlagen, lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen samt nio andra lagar.

Den svenska vattenlagen, till skillnad från den finska, reglerar främst byggande i vattendrag och kraven på tillstånd i anslutning därtill. Frågor gällande förorening av vattendrag omfattas däremot av miljöskyddslagen. Tillståndsmyndigheter när det gäller byggande i vattendrag är sex vattendomstolar, som finns i anslutning till underrätten. En behandling vid en vattendomstol kan föregås av regeringens tillståndsprövning, vilket gäller stora och betydande byggprojekt i vattendrag. Vattendomstolarna skall också avgöra ersättningsfrågor. Tillstånd för projekt som medför förorening av vattendrag beviljas antingen av regeringen, en särskild koncessionsnämnd (koncessionsnämnden för miljöskydd) eller länsstyrelsen i egenskap av statlig regionalförvaltningsmyndighet.

Genom att den nya miljöbalken träder i kraft dras koncessionsnämnden in och i dess ställe grundas regionala miljödomstolar i anslutning till sex tingsrätter. Dessa miljödomstolar skall enligt 20 kap. miljöbalken som första instans behandla betydande tillståndsprojekt som innebär förorening av vattendrag, nuvarande vattenärenden samt olika ersättningsärenden. De ersättningsärenden som behandlas av miljödomstolen gäller främst ersättningar enligt naturvårdslagen, vattenlagen och miljöskadelagen. Vid behandlingen skall i första hand miljöbalkens och i andra hand rättegångsbalkens bestämmelser om förfarandet tillämpas. I vattenärenden iakttas dessutom särskilda vattensrättsliga bestämmelser om förfarandet om vilka föreskrivs i en separat lag (SFS 1998:812).

Beslut av statliga tillståndsmyndigheter skall överklagas hos de regionala miljödomstolarna. Beslut av kommunala tillståndsmyndigheter skall först överklagas hos länsstyrelsen och först därefter hos miljödomstolen. Vid ändringssökande skall miljödomstolen tillämpa förfarandebestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. De regionala miljödomstolarnas behörighet skall inte omfatta brottmål och inte heller tvister om äganderätt.

Till miljödomstolen hör utöver den lagfarna ordföranden ett miljöråd samt två sakkunnigledamöter. Dessutom kan till miljödomstolen höra en andra lagfaren domare och ett andra miljöråd. Behörighetsvillkor för miljörådet är en teknisk eller naturvetenskaplig utbildning samt erfarenhet i miljöärenden. I tillståndsärenden hör till den domföra sammansättningen ordföranden, ett miljöråd och två sakkunnigledamöter. Av sakkunnigledamöterna skall den ena ha erfarenhet av miljöskydd och den andra beroende på sakens natur antingen av industriell eller kommunal verksamhet.

Miljödomstolens beslut skall överklagas hos en miljööverdomstol. Den nuvarande vattenöverdomstolen, som finns i anslutning till Svea hovrätt, skall omvandlas till miljööverdomstol. Miljööverdomstolen skall alltså finnas i anslutning till hovrätten. Sökande av ändring förutsätter att prövningstillstånd beviljas. Likaså krävs det prövningstillstånd för överklagande av miljööverdomstolens beslut hos högsta domstolen. Hos högsta domstolen får besvär inte anföras över sådana beslut av miljööverdomstolen som gäller besvärärenden som behandlats av miljödomstolen. I vissa miljöärenden såsom i beslut som gäller inrättande av skyddsområden går besvärsvägen internt inom förvaltningen till regeringen.

Miljööverdomstolen är domför med fyra ledamöter, varvid tre av ledamöterna skall vara lagfarna. I övrigt finns det vid miljööverdomstolen miljöråd, som skall uppfylla samma behörighetsvillkor som miljöråden vid miljödomstolarna. I avgörandet av ärenden som gäller prövningstillstånd deltar tre lagfarna domare eller två lagfarna domare och ett miljöråd.

Norge och Danmark

I Norge och Danmark utgår man från att beslut av statliga och kommunala myndigheter skall kunna prövas av de allmänna domstolarna. Privata personer har rätt att låta en allmän domstol ge sitt avgörande i fråga om förvaltningsbeslut. När det gäller ändringssökande i förvaltningsärenden används emellertid också interna rättsmedel inom förvaltningen. Förvaltningsbeslut kan överklagas hos en högre förvaltningsmyndighet inom samma förvaltningsområde eller hos en särskild besvärdsnämnd.

Systemet med allmänna domstolar består i Norge av tre instanser och i Danmark av två instanser. Möjligheten att föra ett förvaltningsärende till en allmän domstol begränsas i vissa fall av uttryckliga bestämmelser. Begränsningarna kan gälla vissa förvaltningsbeslut eller det att domstolen endast kan pröva lagenligheten i beslutet. I Norge kan ett ärende i allmänhet föras till en allmän domstol först efter att man använt sig av förvaltningens interna rättsmedel. Detta förutsätts i allmänhet inte i Danmark. I praktiken förs förvaltningsärenden rätt sällan till en allmän domstol.

Tyskland

Det tyska förvaltningsdomstolssystemet består av allmänna förvaltningsdomstolar samt specialdomstolar som skattdomstolar och socialförsäkringsdomstolar. De allmänna förvaltningsdomstolarnas organisation består av tre instanser (Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte och Bundesverwaltungsgericht). Även socialförsäkringsdomstolarnas organisation har tre rättsinstanser (Sozialgerichte, Landessozialgerichte och Bundessozialgericht). Skattdomstolsorganisationen har två instanser (Finanzgerichte och Bundesfinanzhof).

Vid förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna tillämpas förvaltningsprocesslagen (Verwaltungsgerichtsordnung). Socialförsäkringsdomstolarna iakttar den för dem gällande socialprocesslagen (Sozialgerichtsgesetz) och skattdomstolarna iakttar på motsvarande sätt sin egen processlag (Finanzgerichtsordnung).

Ett villkor för sökande av ändring hos högsta förvaltningsdomstolen är att den domstol som gett beslutet beviljar besvärstillstånd. Tillstånd kan beviljas, om ärendet

har principiell betydelse, om avgörandet avviker från ett avgörande som meddelats i högsta rättsinstans eller om ett fel i förfarandet har påverkat avgörandet. Om ett väsentligt fel har uppstått vid förfarandet i behandlingen av ärendet, kan ändring sökas utan besvärstillstånd. Högsta förvaltningsdomstolen prövar i allmänhet inte faktafrågor utan avgör endast rättsliga frågor.

Sökandet av ändring från en förvaltningsdomstol i första instans till Oberverwaltungsgericht är i allmänhet inte begränsat. I några lagar har sökandet av ändring i beslut av en förvaltningsdomstol i första instans dock begränsats så, att därtill behövs besvärstillstånd. Tillstånd kan främst beviljas när ärendet är principiellt betydande eller när det har skett ett väsentligt fel i förfarandet.

Enligt tyska bestämmelser kan varje offentligt rättsligt tvistemål föras till behandling av en allmän förvaltningsdomstol, om inte någon annan domstol har särskild behörighet. Undantagen består t.ex. av kyrkliga ärenden och vissa sådana statsförfattningsrättsliga ärenden som inte ens kan föras till författningsdomstolen. Undantag från möjligheten att låta en domstol behandla ett förvaltningsärende är mycket sällsynta.

Frankrike

Frankrike har ett förvaltningsdomstolssystem med tre instanser. Första instans är Tribunal administratif-domstolarna, som är 33 till antalet. De har allmän behörighet att som första rättsinstans behandla sådana förvaltningsrättsliga besvärärenden om vilka något annat inte bestäms. Andra rättsinstans är Cour administratif d'appel-domstolarna, som är fem till antalet. Deras behörighet grundar sig alltid på specialbestämmelser. Högsta rättsinstans är Conseil d'Etat. Som tredje rättsinstans prövar den endast rättsliga frågor, men inte bevisfrågor. Då är villkoret för sökande av ändring att Conseil d'Etat beviljar besvärstillstånd.

Conseil d'Etat är andra rättsinstans i vissa ärenden, varvid beslut av Tribunal administratif-domstolen överklagas direkt hos högsta domstolen. Då kan ändringssökandet gälla även annat än rättsliga frågor. I vissa ärenden är Conseil d'Etat första rättsinstans.

I allmänhet har en part rätt att före anförandet av besvär hos en förvaltningsdomstol i första instans yrka på rättelse hos antingen

den myndighet som fattat beslutet eller en högre förvaltningsmyndighet. Rättelseyrkande är för det mesta emellertid inte ett villkor för anförande av besvär.

Vid sidan av de allmänna förvaltningsdomstolarna finns det vissa särskilda förvaltningsrättskipningsmyndigheter som kan jämsättas med domstolar. De behandlar ärenden som gäller t.ex. sociala frågor, disciplin, värnplikt och asyl. Beslut av vissa särskilda förvaltningsrättskipningsorgan kan när det gäller rättsliga frågor överklagas hos en högre rättsinstans.

2.6. Bedömning av nuläget

Det nuvarande systemet med länsrätter och vattendomstolar motsvarar de krav som ställs av den tidigare gällande lagstiftningen och förvaltningen. När man bedömer nuläget bör man beakta ändringarna i bl.a. regionindelningen inom statsförvaltningen, förfarandet vid förvaltningsprocess och den förvaltningsrättsliga materiella lagstiftningen. Dessutom har till förvaltningsdomstolarna styrts och styrs fortfarande mer nya grupper av ärenden, som ställer nya krav på organisationen. Förfarandet bör vara så enhetligt som möjligt både mellan olika grupper av ärenden och regionalt mellan landets olika delar.

Länsrätternas nuvarande domkretsar grundar sig på den indelning av länsstyrelsernas verksamhetsområden som gällde när länsrätterna 1989 avskildes från länsstyrelserna och omvandlades till organisatoriskt självständiga förvaltningsdomstolar. I samband med länsindelningsreformen avskildes länsrätternas domkretsar från länsindelningen, men länsrätternas områdesindelning bibehölls oförändrad. Detta är bakgrunden till att länsrätternas domkretsar är av mycket olika storlek.

När de nuvarande domkretsarna bildades beaktades inte den regionala fördelningen av de ärenden som inkom till länsrätterna och inte heller ändringarna i antalet ärenden och deras art. Med tanke på förvaltningsrättskipningen är det viktigt att förvaltningsdomstolarnas domkretsindelning bedöms uttryckligen utgående från de grupper av ärenden och det antal ärenden som nu inkommer och som i framtiden väntas inkomma till länsrätterna.

Antalet ärenden som inkommer till de regionala förvaltningsdomstolarna har minskat i många grupper av ärenden, men samtidigt

har de inkommande ärendena blivit mer komplicerade. Uppenbara fel kan nu för tiden i många fall korrigeras i förvaltningsförfarandet redan före besvärsskedet. Dessutom har till de regionala förvaltningsdomstolarna alltjämt styrts nya grupper av ärenden och så kommer troligen att ske också i framtiden. Dessa förändringar förutsätter allt mångsidigare sakkunskap av de regionala förvaltningsdomstolarna. Dessutom förväntas de regionala förvaltningsdomstolarnas avgöranden vara enhetliga i hela landet.

Länsrätterna har hittills varit välfungerande, även om de till arbetsmängden och personalresurserna varit av mycket olika storlek. Med tanke på en balanserad utveckling av förvaltningsrättskipningen i regionalt hänseende bör man emellertid sträva efter att alla regionala förvaltningsdomstolar skall ha en ändamålsenlig storlek i fråga om antalet ärenden och resurserna. Detta bildar grunden för att verksamheten vid förvaltningsdomstolarna och behandlingstiden för ärendena inte skall påverkas av små variationer i personalen eller antalet inkommande ärenden.

I praktiken har länsrätterna inte i någon större utsträckning utnyttjat de gemensamma domkretsarna för att jämna ut arbetsmängden. Möjligheten att hänskjuta ärenden har utnyttjats flitigast inom Centrala Finlands gemensamma domkrets, där arbetsmängden utjämnades så, att en tjänst som länsrättsdomare vid länsrätten i Mellersta Finlands län sedan 1997 har använts vid länsrätten i Tavastehus län. Dessutom överfördes 188 ärenden från länsrätten i Tavastehus län till länsrätten i Mellersta Finlands län. Inom de andra gemensamma domkretsarna har ärenden inte överförts från en länsrätt till en annan i någon större utsträckning.

Ett tillräckligt stort antal inkommande ärenden stöder för sin del också förvärvandet och bibehållandet av gedigen och mångsidig juridisk sakkunskap inom alla grupper av ärenden, eftersom det i praktiken är lättare att trygga en mångsidig sakkunskap vid tillräckligt stora domstolsenheter än vid mycket små domstolsenheter. Med tanke på förvärvandet och bibehållandet av sakkunskap är det viktigt att tillräckligt många ärenden inom varje grupp av ärenden årligen inkommer till förvaltningsdomstolen. Inom stora enheter kan sektionerna dessutom åtminstone delvis specialisera sig på olika grupper av ärenden. Alla nuvarande länsrät-

ter har inte denna möjlighet.

Även antalet ärenden som inkommer till vattenöverdomstolen har minskat under 1990-talet. Med tanke på ärendenas art har behandlingstiderna inom olika grupper av ärenden förblivit rätt korta. Vid vattenöverdomstolen har man lyckats utveckla ändamålsenliga arbetsmetoder och utnyttjat olika sammansättningsalternativ, där sakkunskap i juridik, teknik och naturhushållning förenats. Till vattenöverdomstolens verksamhet hör som en naturlig del även granskningar och syner samt muntliga förhandlingar.

Revideringen av miljöskyddslagstiftningen och vattenlagstiftningen som har samband med den påverkar vattenöverdomstolens ställning inom systemet för ändringssökande. Den förenhetligade behandlingen av tillstånd som gäller förorening kräver en förenhetligad behandling även i besvärinstansen, och därför kan man inte bibehålla en specialdomstol som endast behandlar vattenärenden.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål

Avsikten med propositionen är att stärka förvaltningsrättsskipningssystemet genom att med de nuvarande länsrätterna som grund bilda nya regionala förvaltningsdomstolar. Målet är att förvaltningsprocessärendena skall fördelas så jämnt som möjligt mellan förvaltningsdomstolarna och att alla regionala förvaltningsdomstolar besitter en sådan sakkunskap inom olika grupper av ärenden som baserar sig på tillräckliga resurser.

De regionala förvaltningsdomstolarna har allmän behörighet, så vid dem behandlas många olika ärenden. Förvaltningsdomstolarna skall dessutom kunna ta emot ytterligare nya grupper av ärenden. En bred spridning av besvären till de allmänna förvaltningsdomstolarna minskar obefogade avvikelser i behandlingen av ärenden inom olika grupper av ärenden. Systemet med allmänna förvaltningsdomstolar som har en stor räckvidd är klart både med tanke på privata parter och myndigheter som fattar förvaltningsbeslut.

Ett regionalt sett jämlikt trygghande av sakkunskap och snabb behandling inom alla grupper av ärenden kräver att det finns tillräcklig personal vid alla förvaltnings-

domstolar. Målet är att förvaltningsdomstolarna regionalt sett och med tanke på antalet ärenden samt personalen skall vara så välbalanserade och sinsemellan jämlika som möjligt så att ändringssökandet kan spridas till alla förvaltningsdomstolar och så att det i behandlingen av ärenden inte förekommer några väsentliga skillnader mellan olika förvaltningsdomstolar.

När förvaltningsrättsskipningssystemet utvecklas bör man beakta att det vid förvaltningsdomstolarna kommer att ordnas muntliga förhandlingar i en större utsträckning än tidigare. För de privata parterna är det viktigt att de muntliga förhandlingarna ordnas så nära dem som möjligt. Muntliga förhandlingar ställer också nya krav på ledandet av förvaltningsdomstolarna.

För tillfället finns vid länsrätterna inga anhopningar av ärenden och behandlingstiderna är korta. Avsikten är att även i framtiden trygga en effektiv och flexibel verksamhet vid alla förvaltningsdomstolar även i situationer där snabba förändringar inträffar i fråga om personalen eller antalet inkommande ärenden.

När det gäller vatten- och miljöskyddsärenden är målet ett förvaltningsdomstolsystem som lämpar sig för behandling av besvärärenden enligt den nya miljöskyddslagstiftningen. Detta förutsätter utöver organisatoriska ändringar även att i synnerhet behörighetsgrunden för sakkunnigledamöter vid den förvaltningsdomstol som behandlar vatten- och miljöskyddsärenden breddas så, att den motsvarar de frågor som uppstår vid behandlingen av tillstånd.

3.2. Medel

Antalet förvaltningsdomstolar

För en flexibel och effektiv verksamhet vid förvaltningsdomstolarna är det viktigt att domstolsenheterna inte i administrativt eller funktionellt hänseende blir för små eller för stora. Små enheter kan i funktionellt hänseende lätt vara sårbara, när det inträffar överraskande förändringar i personalen eller antalet inkommande ärenden. Å andra sidan kan den interna administrationen vid en stor enhet lätt bli tung och kräva en orimligt stor del av personalens arbetsinsats.

Antalet förvaltningsdomstolar och domstolsenheternas placering påverkas av hur de inkommande ärendena fördelar sig regionalt

sett. För parterna är det viktigt att det geografiska avståndet till den regionala förvaltningsdomstolen inte blir onödigt långt. Närhetsprincipen är av betydelse i synnerhet när muntlig förhandling behövs i ett ärende. Denna synpunkt kan beaktas på flera sätt. En möjlighet är att förvaltningsdomstolarna har sektioner på flera orter. Ett annat alternativ är att ordna sammanträden på flera orter på så sätt att förvaltningsdomstolen vid behov ordnar muntlig förhandling på sammanträdesorten.

Om förvaltningsdomstolarna hade sektioner på flera orter, skulle det ställa ytterligare krav på ledandet av domstolen och på domstolens administration. När det gäller en domstol som är indelad i sektioner skulle domstolens chef ha i uppgift att fastställa de grunder på vilka ärendena fördelas mellan sektionerna. För vissa grupper av ärenden, t.ex. sociala ärenden, kunde närhetsprincipen ha större betydelse än för andra. För tryggnad av sakkunskapen kunde det vara skäl att koncentrera behandlingen av vissa ärendegrupper till ett ställe. När grunderna för fördelningen av ärenden mellan sektionerna fastställs, skall det vara möjligt att beakta dessa olika synpunkter.

I praktiken skall personalen vid en domstol inte kunna överföras från en sektion till en annan, även om en ändamålsenlig verksamhet skulle förutsätta det. Eftersom modellen med en domstol som är verksam på en ort och indelad i flera sektioner inte som sådan är funktionell om sektionerna ligger på olika orter, måste man lösa frågan om i vilken utsträckning dessa sektioner skall ha självständig beslutanderätt i administrativa frågor.

Om det av dessa sektioner bildades i administrativt hänseende rätt självständiga enheter med resultatansvar, skulle samma frågor i flera fall behandlas på två administrativa nivåer vid förvaltningsdomstolen. Det skulle i varje fall vara besvärligt att sköta domstolens interna praktiska ärenden och personalförvaltning. Även om bibehållandet av de nuvarande små länsrätterna som sektioner verksamma på annan ort skulle utgöra en klar lösning för den nuvarande personalen, kunde det i framtiden bli problematiskt att få ny sakkunnig personal till dylika filialer. En spridning till flera orter kunde också göra det svårare att trygga enhetliga förfaringssätt och en enhetlig avgörandep Praxis inom rättsskipningen.

Ur administrativ och funktionell synvinkel vore det klarare och enklare om förvaltningsdomstolarna inte uppdelades i sektioner som verkar på olika orter. Däremot kunde förvaltningsdomstolarna vid behov ordna sammanträden på olika orter. På detta sätt kan man sörja för att deltagandet i en muntlig förhandling vid förvaltningsdomstolen inte föranleder parterna oskäligt besvär eller oskäliga kostnader. Vid hovrätterna används redan ett motsvarande förfarande.

I praktiken samarbetar en del av länsrätterna med tingsrätterna t.ex. genom att de har gemensamma sessionssalar. Praktiskt samarbete av detta slag kan alltså utvecklas. Samarbete kan vara behövligt, t.ex. när en förvaltningsdomstol ordnar sammanträden på annan ort.

Med tanke på parternas rättsskydd är det viktigt att utveckla förvaltningsdomstolssystemet utgående från de krav som förutsätts av förvaltningsprocessärendena. Antalet förvaltningsprocessärenden som inkommer till de regionala förvaltningsdomstolarna och den regionala fördelningen av dem gör det möjligt att bilda sju eller åtta självständiga förvaltningsdomstolar.

Med beaktande av de särskilda förhållanden som råder i Lappland är det motiverat att bilda åtta självständiga förvaltningsdomstolar. De långa geografiska avstånden och det faktum att i Lappland får den regionala förvaltningsdomstolen också ta emot särskilda grupper av ärenden, t.ex. ärenden som har anknytning till naturnäringar, talar för att man skall bibehålla förvaltningsdomstolen i Lappland som en separat förvaltningsdomstol.

Förvaltningsdomstolarnas domkretsar

Utgångspunkten vid bildandet av förvaltningsdomstolarnas domkretsar skall vara antalet inkommande ärenden och den regionala fördelningen av dessa. När domkretsarna bestäms är det viktigt att också sörja för att de med tanke på de geografiska avstånden och trafikförbindelserna bildar meningsfulla helheter.

En domkretsindelning som baserar sig på den nya länsindelningen skulle innebära att antalet ärenden vid respektive länsrätt skulle variera i ännu större utsträckning än nu. Dessutom bör det beaktas att tyngdpunkten i fråga om de ärenden som inkommer till länsrätterna klart ligger hos andra besvär än

de som gäller länsstyrelsernas beslut. Också av detta skäl bildar indelningen av länsstyrelsernas verksamhetsområden ingen lämplig grund för förvaltningsdomstolarnas domkretsindelning.

Vid revideringen bör det beaktas att enligt 1 § lagen om landskapsindelning (1159/1997) skall verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter, om inte något annat följer av särskilda skäl, grunda sig på landskapsindelningen så att verksamhetsområdet utgörs av ett eller flera landskap. Om landskapens antal, namn och områden bestäms i statsrådets beslut om landskapen (147/1998). Enligt landskapsindelningen indelas landet i 19 landskap utöver landskapet Åland.

När förvaltningsdomstolarnas domkretsar bestäms är det dessutom skäl att beakta den områdesindelning som tillämpas av de myndigheter vars beslut överklagas hos förvaltningsdomstolarna. De är i synnerhet de områdesindelningar som tillämpas av skatteverket, Arbetskrafts- och näringscentralerna samt miljöcentralerna och som baserar sig på landskapsindelningen. Dessa områdesindelningar avviker emellertid från varandra, och därför är det inte möjligt att förenhetliga förvaltningsdomstolarnas domkretsar med verksamhetsområdena för alla dessa myndigheter.

Skatteverkens tjänsteområden baserar sig på den gamla länsindelningen, men de regionala skatteverken har slagits samman och deras områdesindelning har dessutom ändrats utgående från landskapens gränser. Avsikten är att det fr.o.m. ingången av 1999 skall finnas åtta regionala skatteverk. De är Nylands, Sydvästra Finlands, Sydöstra Finlands, Savolax-Karelen, Centrala Finlands, Västra Finlands, Uleåborgs och Kajanalands samt Lapplands skatteverk. När man uppskattar betydelsen av skatteverkens områdesindelning vid bildandet av förvaltningsdomstolarnas domkretsar bör man beakta att skatteärendenas relativa andel av alla ärenden som inkommer till länsrätterna är rätt stor. Den relativa andelen skatteärenden varierade 1997 från 23,3 % vid länsrätten i Kuopio län till 49,4 % vid länsrätten i Åbo och Björneborgs län.

Att ett skatteverks tjänsteområde omfattas av flera länsrätters domkrets har i praktiken uppenbarligen inte förorsakat några större problem. Emellertid har olika länsrätter faktiskt kunnat ge olika avgöranden gällande

skatteverkets beslut i ärenden av samma karaktär. Att avgörandena följer en enhetlig linje är uppenbarligen av större betydelse när det gäller mervärdesbeskattningen än när det gäller inkomstbeskattningen, men nu för tiden har de skattebesvär som gäller mervärdeskatten koncentrerats till länsrätten i Nylands län. Skatteverk som är verksamma inom domkretsen för flera förvaltningsdomstolar måste dessutom fästa speciell uppmärksamhet vid att rätt förvaltningsdomstol nämns som besvärsmyndighet i besväransvisningarna.

Vid ingången av 1997 inrättades 15 Arbetskrafts- och näringscentraler, vars områdesindelning baserar sig på landskapsindelningen. Vid revideringen av systemet för ändringssökande i Arbetskraftsärenden slopades besvärsförbuden, och därför kan man i Arbetskraftsärenden i vissa fall överklaga hos den regionala förvaltningsdomstolen. Besvär i betydande utsträckning över Arbetskrafts- och näringscentralernas beslut kan emellertid inkomma till förvaltningsdomstolarna först när landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd upplöses i enlighet med förvaltningsdomstolskommissionens förslag.

De regionala miljöcentralernas områdesindelning baserar sig i huvudsak på den gamla länsindelningen och den nuvarande landskapsindelningen. På grund av förvaltningsprocesslagen och vissa särskilda reformer kommer allt fler besvär över de regionala miljöcentralernas beslut att inkomma till förvaltningsdomstolarna.

Det föreslås att de regionala förvaltningsdomstolarnas domkretsar skall basera sig på landskapsindelningen. Landskapsindelningen är en naturlig utgångspunkt, eftersom den också utgör grund för den senaste tidens övriga områdesindelningar. Landskapsindelningen baserar sig för sin del på kommunindelningen. Med tanke på förvaltningsdomstolarna är sambandet med kommunindelningen viktigt, eftersom förvaltningsdomstolarna får ta emot många besvär över de kommunala myndigheternas beslut.

Vatten- och miljöskyddsärenden

Avsikten är att genom revideringen av miljölagstiftningen övergå till ett system enligt vilket brott- och tvistemål behandlas i allmänna underrätter i stället för vid specialdomstolar enligt vattenlagstiftningen. När det gäller ärenden som skall avgöras genom

förvaltningsrättskipning är det fråga om tillståndsbeslut som fattas av tillståndsmyndigheter eller övriga förvaltningsbeslut som fattas vid tillsynsmyndigheter. Vattendomstolarna skall inte längre vara tillståndsmyndigheter. Meningen är att i stället för dem inrätta en ny statlig regional myndighet i form av tre miljötillståndswerk. Dessutom skall de nuvarande regionala miljöcentralerna vara statliga regionala myndigheter. I kommunerna skall den kommunala miljövårdsmyndigheten ha beslutanderätt. Till en viss del skall tillståndsmyndigheterna alltså också avgöra ersättningsfrågor.

På grund av revideringen ändras en fullföljdsdomstols behörighet så att den motsvarar förvaltningsdomstolarnas behörighet. För att trygga kontinuiteten i tillämpningspraxis skall ändringssökandet styras till en enda förvaltningsdomstol. Vasa förvaltningsdomstol skall vara fullföljdsdomstol. Den bildas genom en sammanslagning av länsrätten i Vasa län och vattenöverdomstolen.

Vasa förvaltningsdomstol skall utöver ärenden som tidigare behandlades av länsrätten också avgöra ärenden som avses i den nya miljöskyddslagstiftningen och i den ändring av vattenlagen som har samband med den. När det gäller miljöskydds- och vattenärenden skall domstolen ha riksomfattande behörighet. Vid Vasa förvaltningsdomstol skall en särskild sakkunnigsammansättning fatta avgöranden i fråga om de besvär som gäller sådana beslut enligt vatten- eller miljöskyddslagstiftningen som fattats av en kommun, regional miljöcentral eller ett miljötillståndswerk. Av dessa grupper av ärendena har de beslut som gäller miljötillstånd och som fattats av de kommunala miljövårdsmyndigheterna tidigare behandlats av länsrätterna. Vasa förvaltningsdomstol skall också som första besvärshöjningsinstans fatta avgöranden i fråga om besvär över dikningsförätningsbeslut. För dessa ärenden är vattenöverdomstolen nu andra besvärshöjningsinstans efter vattendomstolarna.

I de nuvarande behörighetsvillkoren för vattenöverdomstolens sakkunnigledamöter beaktas endast utbildning och erfarenhet inom teknik och naturhushållning. Vid behandlingen av ärenden enligt den nya lagstiftningen behövs också sådana sakkunnigledamöter som har utbildning och erfarenhet bl.a. av frågor med anknytning till avfallshantering, bullerbekämpning eller övrig miljövård.

De förenhetligade bestämmelserna om förorening påverkar också högsta förvaltningsdomstolens ställning. I regeringens proposition gällande revidering av miljöskyddslagstiftningen föreslås att besvärstillståndssystemet enligt vattenlagen upphävs. I ärenden som omfattas av de förenhetligade bestämmelserna om förorening får man således överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen som utgör andra besvärshöjningsinstans. Rätten att överklaga begränsas inte. Detta bör beaktas i bestämmelserna om behörighetsvillkoren för högsta förvaltningsdomstolens sakkunnigledamöter som har uppdraget som bisyssla.

3.3. De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att de nuvarande länsrätterna omvandlas till åtta förvaltningsdomstolar. Förvaltningsdomstolarna skall finnas i Helsingfors, Åbo, Tavastehus, Vasa, Kouvolat, Kuopio, Uleåborg och Rovaniemi. Vissa förvaltningsdomstolar skall också ha permanenta sammanträdeslokaler på andra orter men inga sektioner på andra orter.

I propositionen föreslås ytterligare att vattenöverdomstolen skall slå samman med Vasa förvaltningsdomstol. I detta avseende har propositionen anknytning till regeringens proposition gällande revidering av miljölagstiftningen. I behandlingen av vatten- och miljöskyddsärenden skall utöver förvaltningsdomstolens lagfarna ledamöter också delta sakkunnigledamöter som har uppdraget som huvudsyssla och som besitter specialkunskap inom teknik och naturvetenskap. En motsvarande ändring gällande behörighetsvillkoren för sakkunnigledamöter med uppdraget som bisyssla skall göras i lagen angående högsta förvaltningsdomstolen (74/1918).

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om förvaltningsdomstolarna, som upphäver den gällande lagen om länsrätterna. I lagen om förvaltningsdomstolarna bestäms i första hand om förvaltningsdomstolarnas antal och uppgifter, ledamöter och föredragande samt om domstolarnas sammansättning. Om förvaltningsdomstolarnas domkretsar skall bestämmas genom ett statsrådsbeslut som fattas vid allmänt sammanträde. Avsikten är att förvaltningsdomstolarnas domkretsar skall basera sig på landskapsindelningen.

Av följande tabell framgår befolkningsunderlaget för förvaltningsdomstolarnas dom-

kretsar beräknat utgående från befolkningmängden i landskapen vid ingången av 1998. Av tabellen framgår också på vilket sätt de ärenden som årligen inkommer till förvaltningsdomstolarna fördelar sig mellan domkretsarna beräknat utgående från befolkningsunderlaget. I beräkningsgrunderna har det beaktats att nya byggnadsärenden och övriga nya grupper av ärenden kommer att tillföra förvaltningsdomstolarna något fler ärenden. Vid beräkningen av antalet ärenden som inkommer till Vasa förvaltningsdomstol har dessutom beaktats ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen, vilka uppskattas till ca 800 per år.

	befolknings- underlag	inkommande ärenden
Helsingfors	1 344 060	7 000
Åbo	682 100	3 000
Tavastehus	866 900	3 000
Vasa	445 500	2 000
Kouvola	527 169	2 000
Kuopio	603 900	3 000
Uleåborg	452 800	1 500
Rovaniemi	199 200	800

4. Propositionens verkningar

Reformen innebär att i synnerhet organisationen för förvaltningsrättskipning ändras. Propositionen har ingen väsentlig verkan på det sätt medborgarna sköter sina ärenden vid de regionala förvaltningsdomstolarna. De ändringar som föreslås i propositionen förbättrar dock de regionala förvaltningsdomstolarnas möjligheter att ge rättsskydd i varierande arbetssituationer.

De nuvarande tjänsterna vid länsrätterna och vattenöverdomstolen dras in och i stället inrättas nya tjänster vid förvaltningsdomstolarna. Denna proposition har ingen väsentlig verkan på det totala antalet anställda vid förvaltningsdomstolarna, men tjänsterna vid de regionala förvaltningsdomstolarna omfördelas mellan dessa domstolar. I synnerhet för personalen vid länsrätterna i Mellersta Finlands län, S:t Michels län och Norra Karelen län medför propositionen en förflyttning till en annan ort. Det framtida behovet av personal vid förvaltningsdomstolarna påverkas av utvecklingen i antalet inkommande ärenden och muntliga

förhandlingar vid förvaltningsdomstolarna.

Kostnaderna för länsrätternas verksamhet uppgår nu för tiden till ca 100 milj. mk. De ändringar som föreslås i propositionen innebär ingen väsentlig ändring av kostnadsnivån för de regionala förvaltningsdomstolarna.

Merkostnader förorsakas dock uppskattningsvis till ett belopp av 2 milj. mk per år av de nya sakkunnigledamöter som behövs vid Vasa förvaltningsdomstol när ärenden som gäller tillämpningen av den nya miljöskyddslagstiftningen skall avgöras, och de nya sakkunnigledamöter med uppdraget som bisyssla som behövs vid högsta förvaltningsdomstolen.

5. Beredningen av propositionen

I betänkandena av den av miljöministeriet tillsatta miljötillståndskommissionen och den av justitieministeriet tillsatta miljörettskommissionen (kommittébetänkande 1996:11 och 1996:12) föreslås att en ny miljöskyddslag stiftas för förenhetligande av miljöskyddslagstiftningen. Lagen skall innehålla enhetliga bestämmelser om skydd av mark, luft och vatten. Till miljöskyddslagen skall fogas de bestämmelser enligt 10 kap. vattenlagen som gäller förorening av vattendrag. Kommissionerna föreslog att vattenomstolarna läggs ner och att det i stället inrättas tre tillståndsnämnder för miljöärenden. Om dessa nämnder skall bestämmas genom en särskild lag. Tillståndsnämnderna skulle avgöra utöver vattenhushållningsärenden enligt 2—9 kap. vattenlagen även betydande miljötillståndsärenden med omfattande verkan samt största delen av de ersättningsyrkanden som föranleds av förorening av vattendrag. Övriga miljötillstånd skulle behandlas vid de regionala miljöcentralerna och de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna. Beslut enligt den nya miljöskyddslagen och den ändring av vattenlagen som har samband med den skulle få överklagas hos en domstol som skall bildas och som skall vara specialiserad på miljöfrågor.

Därefter har frågan om ändringssökande i miljöärenden utretts av en av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp. Majoriteten av arbetsgruppens medlemmar beslöt att föreslå att vattenöverdomstolens personal placeras vid förvaltningsdomstolsenheterna i Vasa och Kuopio. Arbetsgruppen ansåg också att de nya grupperna av ärenden förutsätter att

det vid domstolen utöver ledamöter som är sakkunniga i naturhushållning och teknik även finns ledamöter som är sakkunniga i miljövärd.

Bildandet av förvaltningsdomstolarna har beretts i förvaltningsdomstolskommissionen, som föreslog att det inrättas fem förvaltningsdomstolar (kommittébetänkande 1997:4). Om förvaltningsdomstolarnas domkretsar skall bestämmas genom ett statsrådsbeslut. I förslaget utgår man från att länsrätternas nuvarande gemensamma domkretsar iakttas när förvaltningsdomstolarnas domkretsar bestäms och att förvaltningsdomstolarna kan ha en sektion på alla de orter där det nu finns en länsrätt.

Förvaltningsdomstolskommissionen ansåg att ändringssökandet i fråga om ärenden enligt miljöskyddslagen, som är under beredning, och vattenlagen skall ordnas enligt det förslag som gavs av arbetsgruppen för ändringssökande i miljöärenden, dvs. styras till förvaltningsdomstolarna i Kuopio och Vasa.

Om förvaltningsdomstolskommissionens betänkande avgavs utlåtanden av bl.a. de övriga ministerierna, högsta förvaltningsdomstolen, vattendomstolarna, länsrätterna och försäkringsdomstolen. Även ett flertal besvärdsnämnder samt andra myndigheter och organisationer avgav utlåtanden. Sammanlagt inkom det 107 utlåtanden. Ett sammandrag av dem har avfattats vid justitieministeriet.

I utlåtandena om kommissionens betänkande förhåller man sig i allmänhet positiv till förslaget att omvandla länsrätterna till förvaltningsdomstolar, vars domkretsar skall vara större än de nuvarande länsrätternas domkretsar. Olika uppfattningar framfördes om antalet förvaltningsdomstolar och bestämmandet av deras domkretsar samt om frågan huruvida förvaltningsdomstolarna kan vara verk samma på flera orter. Flera länsrätter ansåg att det var viktigt att förvaltningsdomstolarna har sektioner på alla nuvarande länsrättsorter och att sektionerna på olika orter är så självständiga som möjligt.

Om ändringssökande i miljöärenden framfördes flera olika uppfattningar. I vissa utlåtanden understöddes en koncentration av ändringssökandet i vatten- och miljöärenden till en specialdomstol eller en regional förvaltningsdomstol. I några utlåtanden understöddes kommissionens förslag om styrande av dessa ärenden till två förvaltnings-

domstolar. I utlåtandena understöddes även styrande av vatten- och miljöärenden till mer än två, åtminstone tre förvaltningsdomstolar samt en fördelning av ärendena mellan alla förvaltningsdomstolar.

Den 1 december 1997 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp med uppgift att fortsätta beredningen. Dess betänkande blev klart vid utgången av april 1998 (Förslag till lag om förvaltningsdomstolar. Förvaltningsdomstolsarbetsgruppens förslag. Justitieministeriet. Maj 1998). Vid beredningen utgick arbetsgruppen i enlighet med uppdraget från att förvaltningsdomstolarna inte har sektioner på olika orter.

Arbetsgruppen föreslog att det av de nuvarande länsrätterna bildas åtta förvaltningsdomstolar som är placerade i Helsingfors, Kouvola, Kuopio, Rovaniemi, Tavastehus, Uleåborg, Vasa och Åbo. Dessutom skulle det finnas en permanent sessionsplats i Joensuu, Jyväskylä och S:t Michel. Vasa förvaltningsdomstol skall bildas genom att Vasa länsrätt och vattenöverdomstolen slås samman. Över betänkandet avgavs 44 utlåtanden. Ett sammandrag av utlåtandena har sammanställts vid justitieministeriet.

I flertalet utlåtanden stöddes tanken på att åtta förvaltningsdomstolar inrättas. I riksdagens justitieombudsmans utlåtande ansågs det att det borde finnas färre förvaltningsdomstolar än vad som föreslagits eftersom det är administrativt tungt att upprätthålla åtta förvaltningsdomstolar. Länsrätterna i S:t Michel, Mellersta-Finland och Nordkarelen stödde inte förslaget. Kritiska var även specialdomarföreningen Suomen Erityistuomari r.y. och Finlands Advokatförbund r.f. samt Södra Savolax landskapskommun, Mellersta Finlands förbund, Norra Karelen förbund och Joensuu stad.

Det största antalet olikartade sinsemellan motsatta åsikter framfördes om överklagande i miljöärenden. I de flesta utlåtandena stöddes tanken på att miljöskyddsärendena skall behandlas vid allmänna förvaltningsdomstolar och inte vid specialdomstolar. I många av dessa utlåtanden stöddes dock tanken på att miljöärendena skall spridas på ett flertal förvaltningsdomstolar. Å andra sidan stödde några av remissinstanserna inrättandet av en enda specialdomstol för miljöärenden.

I ett flertal utlåtanden fästes uppmärksamhet vid att ställningen för förvaltningsdomstolarnas nuvarande personal måste tryggas i samband med reformen.

6. Samband med andra propositioner och internationella fördrag

När det gäller inrättandet av Vasa förvaltningsdomstol hänför sig propositionen till Europeiska unionens råds direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det s.k. IPPC-direktivet. Direktivet skall verkställas på nationell nivå senast vid ingången av november 1999.

Revideringen av miljöskyddslagstiftningen har efter kommissionen beretts av en arbetsgrupp (HELY-arbetsgruppen) som tillsatts gemensamt av miljöministeriet och justitieministeriet. Avsikten är att regeringens proposition gällande revidering av miljöskyddslagstiftningen skall avlåtas till riksdagen hösten 1998 och lagarna som ingår i propositionen avses träda i kraft senast vid ingången av november 1999. Till propositionen skall fogas ett förslag om inrättande av miljötillståndsvärk och indragning av vattendomstolarna. Det är meningen att reformen av miljöskyddslagstiftningen, som är förenad med en reform av förvaltningen och av systemet för ändringssökande, skall genomföras samtidigt som reformen av förvaltningsdomstolssystemet.

Regeringens proposition gällande revidering av miljölagstiftningen skall innehålla ett förslag till miljöskyddslag. Den nya lagen skall i fråga om miljöskydd innehålla bestämmelser om allmänna principer, skyl-

digheter och förbud, allmänna föreskrifter och anvisningar, miljötillstånd, anmälningsförfarande, vissa ersättningar, tillsyn och uppföljning samt om ändringssökande. Avsikten är att som en del av revideringen av besvärssystemet upphäva systemet med besvärstillstånd enligt den gällande vattenlagen. De grupper av ärenden som förblir tvistemål och brottmål enligt vattenlagen skall behandlas av allmänna underrätter. Dessutom skall vissa grupper av tvistemål omvandlas till ansökningsmål. Handräckningsmål ändras till ärenden gällande förvaltningsstväng.

Meningen är att det inte skall ingå några organisatoriska bestämmelser om fullföljdomstolen i regeringens proposition gällande revideringen av miljölagstiftningen. Det föreslås att sådana bestämmelser införs i samband med revideringen av förvaltningsdomstolssystemet. Eftersom revideringen av förvaltningsdomstolssystemet till denna del sammanhänger med regeringens proposition gällande revidering av miljöskyddslagstiftningen, skall propositionerna, när det gäller denna fråga, behandlas tillsammans.

Inrättandet av förvaltningsdomstolar förutsätter att det vid förvaltningsdomstolarna inrättas domartjänster som skall specificeras i statsbudgeten, varför propositionen hänförs sig till budgetpropositionen för 1999 och avses bli behandlad i samband med den.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Lagen om förvaltningsdomstolarna

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Förvaltningsdomstolarna.* I 1 mom. uppräknas de allmänna regionala förvaltningsdomstolarna, som skall vara åtta till antalet. I fråga om deras verksamhetsområde skall de liksom de nuvarande länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen vara allmänna förvaltningsdomstolar. Förvaltningsdomstolarna skall vara första besvärinstans i enlighet med 7 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen när det gäller förvaltningsrättsliga ärenden. Hos förvaltningsdomstolarna kan besvär således anföras över beslut av statliga myndigheter som är underställda statsrådet eller ett ministerium, om det inte föreskrivs något annat om ändringssökandet. Hos förvaltningsdomstolarna kan i enlighet med kommunallagen (365/1995) också överklagas beslut som fattats av kommunala myndigheter.

Enligt förslaget skall förvaltningsdomstolar inrättas i Helsingfors, Åbo, Tavastehus, Vasa, Kouvola, Kuopio, Uleåborg och Rovaniemi. Indelningen av förvaltningsdomstolarnas domkretsar avviker från länsindelningen, och därför skall dessa regionala förvaltningsdomstolar inte längre kallas länsrätter utan förvaltningsdomstolar. Av förvaltningsdomstolarnas namn skall också framgå var de är belägna.

I 2 mom. bestäms om permanenta sammanträdesplatser för vissa förvaltningsdomstolar. Enligt förslaget skall det finnas permanenta sammanträdesplatser i Jyväskylä, S:t Michel och Joensuu. Permanenta sammanträdesplatser behövs i synnerhet i domkretsar som geografiskt sett omfattar ett stort område. Förvaltningsdomstolen skall på dessa permanenta sammanträdesplatser varken ha kansli eller personal, men den skall ordna muntliga förhandlingar på dessa orter. Det skall emellertid inte finnas något hinder för att förvaltningsdomstolen vid behov skall kunna ordna muntliga förhandlingar och synnerligen även på andra orter.

Riksdagens lagutskott har vid behandlingen av regeringens proposition till riksdagen

med förslag till lag om ändring av rättegångsbalkens stadganden om fullföljd av talan från underrätt till hovrätt och om behandling av besvärsmål i hovrätt samt av vissa därtill anslutna lagar (RP 33/1997 rd) konstaterat att vissa hovrätter har börjat hålla huvudförhandlingar även på andra orter än sina hemstäder. Lagutskottet anser att detta är en positiv utveckling bl.a. med tanke på rättegångskostnaderna. Enligt lagutskottet är det nödvändigt att alla hovrätter börjar hålla hovrättsting i behövlig utsträckning även på andra orter än sina hemorter (LaUB 19/1997 rd).

I 3 mom. hänvisas till att bestämmelser om Ålands förvaltningsdomstol finns i lagen om Ålands förvaltningsdomstol (547/1994). Momentet motsvarar nuvarande 1 § 2 mom. lagen om länsrätterna. Ålands förvaltningsdomstol finns i anslutning till Ålands tingsrätt. När det gäller domstolens verksamhetsområde skall Ålands förvaltningsdomstol liksom de övriga förvaltningsdomstolarna vara allmän, men genom landskapslagen har Ålands förvaltningsdomstol getts rättskipningsuppgifter även i vissa förvaltningsärenden som hör till landskapets behörighet. Vid Ålands förvaltningsdomstol skall lagen om förvaltningsdomstolarna tillämpas till den del inget annat bestäms särskilt i lagen om Ålands förvaltningsdomstol.

2 §. *Domkretsarna.* Om förvaltningsdomstolarnas domkretsar bestäms genom ett statsrådsbeslut liksom det bestäms om hovrätternas domkretsar. Med ett statsrådsbeslut avses ett beslut som utfärdats vid statsrådets allmänna sammanträde, eftersom det är fråga om ett normbeslut enligt 5 § lagen om statsrådet (78/1922).

Avsikten är att grunden för förvaltningsdomstolarnas domkretsar skall vara den på kommunindelningen baserade landskapsindelningen. Varje domkrets skall omfatta ett eller flera landskap. Vid indelningen av förvaltningsdomstolarnas domkretsar skall även länsrätternas nuvarande domkretsar beaktas, men de nya domkretsarna kommer att i viss mån avvika från länsrätternas domkretsar och motsvarar till alla delar inte heller länsrätternas nuvarande gemensamma domkretsar. Förvaltningsdomstolarnas domkretsar bildar grunden för att ärenden som

inkommer till de regionala förvaltningsdomstolarna regionalt sett skall fördelas mellan dessa domstolar på ett jämnare sätt än för närvarande.

Avsikten är att Helsingfors förvaltningsdomstols domkrets skall omfatta Nyland och Östra Nyland. Den föreslagna domkretsen motsvarar till största delen den nuvarande domkretsen för länsrätten i Nylands län.

Kouvola förvaltningsdomstols domkrets skall omfatta Kymmenedalen, Södra Karelen och Päijänne-Tavastland. Päijänne-Tavastland hör nu i huvudsak till domkretsen för länsrätten i Tavastehus län samt delvis till domkretsen för länsrätten i S:t Michels län och domkretsen för länsrätten i Nylands län. Kouvola förvaltningsdomstols domkrets kommer att vara märkbart större än den nuvarande domkretsen för länsrätten i Kymmenelän.

Åbo förvaltningsdomstols domkrets skall omfatta Egentliga Finland och Satakunta. Den motsvarar den nuvarande domkretsen för länsrätten i Åbo och Björneborgs län med undantag av smärre avvikelser som orsakas av landskapsgränserna.

Tavastehus förvaltningsdomstols domkrets skall omfatta Egentliga Tavastland, Birkaland och Mellersta Finland. Den motsvarar i huvudsak de nuvarande domkretsarna för länsrätten i Tavastehus län och länsrätten i Mellersta Finlands län. Päijänne-Tavastland skall emellertid höra till domkretsen för Kouvola förvaltningsdomstol.

Vasa förvaltningsdomstols domkrets skall omfatta Södra Österbotten, Österbotten och Mellersta Österbotten. Domkretsen motsvarar den nuvarande domkretsen för länsrätten i Vasa län.

Kuopio förvaltningsdomstols domkrets skall omfatta Södra Savolax, Norra Savolax och Norra Karelen. Den motsvarar de nuvarande domkretsarna för länsrätterna i Kuopio, S:t Michels och Norra Karelens län med undantag av smärre ändringar som orsakas av landskapsgränserna.

Uleåborgs förvaltningsdomstols domkrets skall bestå av Norra Österbotten och Kajana-län. Den motsvarar den nuvarande domkretsen för länsrätten i Uleåborgs län.

Rovaniemi förvaltningsdomstols domkrets skall omfatta Lappland. Den motsvarar den nuvarande domkretsen för länsrätten i Lapplands län.

3 §. *Förvaltningsdomstolarnas behörighet.* Den föreslagna bestämmelsen motsvarar till

sitt centrala innehåll den nuvarande 2 § lagen om länsrätterna. Där uppräknas de huvudsakliga rättsmedlen och hänvisas till förvaltningsprocesslagen, som innehåller allmänna bestämmelser om de regionala förvaltningsdomstolarnas behörighet. Även andra lagar kan innehålla bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas behörighet. I paragrafen nämns inte längre någon förordning, eftersom förvaltningsdomstolarnas behörighet bör bestämmas i lag. Om det i en förordning som getts tidigare ingår bestämmelser om länsrätternas behörighet, kan dessa bestämmelser med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om förvaltningsdomstolarna tillämpas på förvaltningsdomstolarna.

2 kap. Personalen

4 §. *Förvaltningsdomstolens ledamöter.* I dagsläget är ordföranden för länsrätten en överdomare enligt 4 § 1 mom. lagen om länsrätterna. De övriga ledamöterna är länsrättsdomare. För beredning och föredragning av ärenden finns enligt 4 mom. i samma paragraf länsrättssekreterare.

Den omständigheten att länsrätterna omvandlas till förvaltningsdomstolar förutsätter inte att överdomarens tjänstebenämning ändras, och det föreslås således ingen ändring till denna del. Enligt 1 mom. skall det finnas en överdomare i en förvaltningsdomstol.

Då domstolarnas namn ändras från länsrätt till förvaltningsdomstol måste däremot domarnas och föredragandenas tjänstebenämning ändras, och således skall det enligt 1 mom. finnas förvaltningsrättsdomare som övriga ledamöter i förvaltningsdomstolarna.

Enligt samma moment deltar sakkunnigledamöter i behandlingen av vissa grupper av ärenden. En motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 4 § 3 mom. lagen om länsrätterna. Om dessa sakkunnigledamöter finns närmare bestämmelser i 7 och 8 §.

När arbetssituationen så kräver kan det enligt 2 mom. vid förvaltningsdomstolarna också finnas extraordinarie förvaltningsrättsdomare som utnämns för en bestämd tid. En motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 4 § 2 mom. lagen om länsrätterna.

I 3 mom. bestäms om skyldigheten för förvaltningsdomstolens överdomare att leda förvaltningsdomstolen och svara för dess resultat. En motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 8 § 1 mom. lagen om länsrätterna.

5 §. *Behörighetsvillkor för ledamöterna.* I paragrafen bestäms om behörighetsvillkoren för överdomaren, förvaltningsrättsdomarna och de extraordinarie förvaltningsrättsdomarna.

Enligt 5 § 1 mom. lagen om länsrätterna skall länsrättsöverdomarna och länsrättsdomarna ha avlagt juris kandidatexamen. Dessutom fordras av dem att de genom sin tidigare verksamhet har visat sådan skicklighet och förmåga som krävs för att tjänsten skall kunna skötas med framgång. Enligt 5 § 2 mom. lagen om länsrätterna är behörighetsvillkoren för extraordinarie länsrättsdomare desamma som för ordinarie länsrättsdomare.

Om vattenöverdomares och lagfarna vattenöverdomstolsråds behörighet gäller enligt 15 kap. 15 § vattenlagen vad som i 3 § i samma kapitel bestäms om vattenrättsdomare. Enligt kapitlets 3 § skall vattenrättsdomare ha behörighet för domarämbete och erfarenhet i domarvärv.

I 1 mom. bestäms om den examen som fordras av överdomare och någon annan förvaltningsrättsdomare eller någon annan extraordinarie förvaltningsrättsdomare än en sådan som avses i 2 mom. Till denna del motsvarar momentet den nuvarande bestämmelsen i 5 § lagen om länsrätterna.

I regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland föreslås att till 125 § 2 mom. regeringsformen fogas en bestämmelse som motsvarar 86 § i den nuvarande regeringsformen. Enligt den är de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Ett med hänvisning till utnämningsgrunderna i regeringsformen uppställt krav på sådan skicklighet och förmåga som krävs för att en tjänst skall kunna skötas med framgång motsvarar inte statsrådets principbeslut av den 6 februari 1997 om revidering av urvalskriterierna och urvalsförfarandet i fråga om statens högsta tjänstemän. Principbeslutet gäller inte tjänsterna inom domstolsväsendet på grund av deras särkaraktär.

Det föreslås att momentet inte skall innehålla någon bestämmelse som fordrar att en domare genom sin tidigare verksamhet har visat sådan skicklighet och förmåga som krävs för att tjänsten skall kunna skötas med framgång. Det behövs ingen sådan allmän bestämmelse, eftersom de allmänna utnämningsgrunderna bestäms i regeringsformen.

Däremot skall i momentet bestämmas att

överdomaren, förvaltningsrättsdomarna och de extraordinarie förvaltningsrättsdomarna skall ha förtrogenhet med offentlig förvaltning eller rättskipning. Med offentlig förvaltning avses här utöver statsförvaltning också t.ex. kommunalförvaltning.

Behörighetsvillkoren för domare har utretts av domarkommissionen (Domarnas ställning och utnämningen av domare. Kommittébetänkande 1998:1). I betänkandet föreslås att det stiftas en särskild lag om utnämningen av domare. Lagen skall innehålla bestämmelser om behörighetsvillkoren för domare och förfarandet vid utnämningen av domare. Det föreslås att i lagen gällande utnämningen av domare skall ingå både allmänna behörighetsvillkor som gäller alla domare och särskilda behörighetsvillkor som gäller respektive domartjänst.

Enligt domarkommissionens förslag skall i lagen gällande utnämningen av domare bestämmas att till domare kan utnämnas rättvisa finska medborgare som har avlagt juris kandidatexamen och som genom sin tidigare verksamhet har visat sådan skicklighet, förmåga och förtrogenhet som krävs för att tjänsten skall kunna skötas med framgång. I fråga om domartjänster som förutsätter särskild sakkunskap föreslår domarkommissionen att i stället för juris kandidatexamen kan även andra högre högskoleexamina komma i fråga. Som särskilt behörighetsvillkor för länsrättsdomare föreslås erfarenhet av verksamheten vid domstolar eller förvaltning.

Under den fortsatta beredningen av domarkommissionens förslag kan lagstiftningen gällande behörighetsvillkoren för domare bedömas närmare. Bestämmelserna i lagen om förvaltningsdomstolarna kan vid behov ändras i det skede då behörighetsvillkoren för domare samlas i ett enhetligt regelverk utgående från domarkommissionens förslag.

I 2 mom. bestäms om behörighetsvillkor för andra än lagfarna förvaltningsrättsdomare som deltar i behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen. Sådana ledamöter skall det finnas endast i Vasa förvaltningsdomstol. I enlighet med 15 kap. 14 § 2 mom. vattenlagen finns vid vattenöverdomstolen nu för tiden utöver lagfarna vattenöverdomstolsråd dessutom vattenöverdomstolsråd som är sakkunniga i teknik och naturhushållning. Om deras behörighet gäller enligt 15 kap. 15 § vattenlagen vad som bestäms om vattenrättsingenjörers och vattenrättslimnologers behörighet i 15 kap. 3 §

vattenlagen, där behörighetsvillkoren för dessa fastställs i detalj. Utöver examen skall de ha erfarenhet av uppgifter som hör till området för vattenlagen.

I förslaget 2 mom. definieras den lämpliga högskoleexamen som fordras av andra än lagfarna förvaltningsrättsdomare inte längre i detalj. Examen skall dock vara inom området teknik eller naturvetenskaper. Dessa skall också omfatta den behövliga sakkunskapen på miljövårdens område. Motsvarande behörighetskrav kommer att användas i Sverige.

Utöver examen krävs av andra än lagfarna förvaltningsrättsdomare att de är förtroga med de uppgifter som hör till området för den lagstiftning som skall tillämpas. Bestämmelsen kan också omfatta sådan förtrogenhet med vatten- och miljöskyddslagstiftningen som skaffats på annat sätt än inom förvaltning och rättskipning.

6 §. *Utnämning av ledamöter.* I paragrafen bestäms om utnämningen av förvaltningsdomstolens överdomare, förvaltningsrättsdomare och extraordinarie förvaltningsrättsdomare. När det gäller förandet med utnämning av överdomaren och förvaltningsrättsdomarna föreslås i detta skede inga ändringar i sak jämfört med de nuvarande bestämmelserna.

Domarkommissionen har i sitt betänkande föreslagit att man vid utnämningen av domare skall frångå tjänsteförslagen. Utnämningen skall ske utgående från en motiverad framställning. I kommissionen har det funnits olika uppfattningar om vilket organ som skall bereda utnämningen och göra förslag till utnämning. Den bestämmelse i lagen om förvaltningsdomstolarna som gäller utnämning av ledamöter kan upphävas, när det utgående från domarkommissionens förslag stiftas en särskild lag om utnämning av domare.

Enligt 1 mom. skall förvaltningsdomstolens överdomare utnämnas av republikens president på framställning av högsta förvaltningsdomstolen utan att tjänsten förklaras ledig. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 6 § 1 mom. lagen om länsrätterna och motsvarande bestämmelser som gäller de allmänna domstolarna, t.ex. 4 § hovrättslagen (56/1994). I dagsläget utnämns vattenöverdomaren av republikens president på framställning av högsta domstolen i enlighet med 15 kap. 17 § 1 mom. vattenlagen.

Enligt 2 mom. skall förvaltningsrättsdo-

marna utnämnas av republikens president. Av bestämmelsen framgår tydligare än av nuvarande 6 § 2 mom. lagen om länsrätterna att vederbörande förvaltningsdomstol fogar sina utlåtanden till ansökningarna, när den skickar dem till det ministerium som handlägger justitieförvaltningsfrågor. Enligt 16 § reglementet för statsrådet (1522/1995) skall dessa ärenden handläggas vid justitieministeriet. Justitieministeriet skall liksom nu begära utlåtande av högsta förvaltningsdomstolen.

Hänvisningen till det ministerium som handlägger justitieförvaltningsfrågor motsvarar de lagändringar som trädde i kraft vid ingången av 1996 och enligt vilka ministeriernas verksamhetsområden inte längre skall bestämmas i lag. Genom statsrådets principbeslut har den 29 december 1995 getts anvisningar om beredningen av ändringarna och bestämmelserna beträffande verksamhetsområdena. Enligt anvisningarna bestäms om ministeriernas verksamhetsområden i reglementet för statsrådet.

I 3 mom. bestäms om utnämningen av extraordinarie förvaltningsrättsdomare. Enligt förslaget skall extraordinarie förvaltningsrättsdomare utnämnas av högsta förvaltningsdomstolen på framställning av respektive förvaltningsdomstol. Bestämmelsen avviker från nuvarande 6 § 3 mom. lagen om länsrätterna, enligt vilket de extraordinarie länsrättsdomarna utnämns av republikens president. Den föreslagna ändringen skall göra förandet smidigare.

7 §. *Sakkunnigledamöter.* I 1 mom. bestäms om vilka grupper av ärenden som förutsätter att sakkunnigledamöter med uppdraget som bisyssla deltar vid sidan av de lagfarna ledamöterna i handläggningen av ärendet. Bestämmelsen motsvarar på den nuvarande 11 § lagen om länsrätterna.

För att avgöra de i bestämmelsen nämnda ärendena behövs utöver juridisk sakkunskap även annan specialsakkunskap. Enligt propositionen skall sakkunnigledamöter vid förvaltningsdomstolen delta i handläggningen av samma grupper av ärenden som vid den nuvarande länsrätten.

Vid länsrätterna deltar sakkunnigledamöterna nu främst i handläggningen av ärenden som gäller omhändertagande av barn samt mentalvård. Sakkunnigledamöter deltar också i handläggningen av vissa ärenden som hänför sig till specialomsorger för utvecklingsstörda, missbrukarvård och smittsamma

sjukdomar och som gäller åtgärder som vidtas oberoende av den berördas egen vilja. I praktiken är antalet sådana ärenden litet.

I dagsläget deltar en sakkunnigledamot i handläggningen av ärenden i stället för en lagfaren ledamot. Specialsakkunskap minskar inte behovet av juridisk sakkunskap, och därför föreslås att sakkunnigledamöterna skall delta i handläggningen av ärenden utöver de lagfarna ledamöterna.

Enligt 2 mom. skall förvaltningsdomstolen liksom nu i de grupper av ärenden som avses i 1 mom. utan sakkunnigledamot kunna besluta om andra åtgärder än sådana som innebär ett slutligt avgörande i huvudsaken.

8 §. *Behörighetsvillkor för och utnämning av sakkunnigledamöter.* I paragrafen bestäms om behörighetsvillkoren för och utnämningen av de i 7 § nämnda sakkunnigledamöterna.

Paragrafens 1 mom. motsvarar till största delen nuvarande 11 a § 1 mom. lagen om länsrätterna. Statsrådet utnämner sakkunnigledamöterna. Liksom nu skall de ha uppdraget som bisyssla. Deras mandatid skall dock i stället för nuvarande tre år vara fyra år. Ändringen avses minska de arrangemang som skiftet av mandat har orsakat förvaltningen och förvaltningsdomstolarna. I praktiken väljs de sakkunniga ofta på nytt till sakkunnigledamöter. Således kommer ändringen inte att ha någon betydande inverkan på sakkunnigledamöternas verksamhet.

I momentet skall inte längre bestämmas att länsrätten, vid förhinder eller jäv för en sakkunnigledamot, skall kalla en kompetent person i hans ställe, om ingen suppleant finns att tillgå. Man bör utnämna ett tillräckligt antal suppleanter, varvid det ovan nämnda arrangemanget i praktiken inte behövs.

I 2 mom. uppräknas behörighetsvillkoren för sakkunnigledamöterna enligt grupp av ärenden. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 11 a § 2 mom. lagen om länsrätterna. I bestämmelsen görs ändringar av ordalydelsen.

9 §. *Domared och domarförsäkran.* Paragrafen motsvarar de nuvarande motsvarande bestämmelserna i 7 § lagen om länsrätterna och 15 kap. 16 § vattenlagen vilka gäller domareden och domarförsäkran. I bestämmelsen görs ändringar av ordalydelsen.

10 §. *Föredragande.* I paragrafen bestäms om föredragande vid förvaltningsdomstolarna och deras tjänstebenämningar och behörighetsvillkoren för dem.

Om föredragandena vid länsrätterna och

deras tjänstebenämningar bestäms nu i 4 § 4 mom. lagen om länsrätterna, enligt vilket det vid länsrätten finns länsrättssekreterare för beredning och föredragning av ärenden. Behörighetsvillkoren för länsrättssekreterare bestäms i 5 § 3 mom. lagen om länsrätterna.

Enligt 15 kap. 20 § vattenlagen är föredragande vid vattenöverdomstolen sekreterare för vattenärenden. Behörighetsvillkoren för sekreterare för vattenärenden bestäms i 20 § vattenförordningen (282/1962). Sekreterare för vattenärenden skall ha en för tjänsten lämplig högskoleexamen och god förtrogenhet med de uppgifter som hör till tjänsten.

Enligt förslaget skall bestämmelserna i lagen om förvaltningsdomstolarna till största delen motsvara de nuvarande bestämmelserna, men föredragandenas tjänstebenämning ändras att motsvara de nya förvaltningsdomstolarna. Föredragandenas tjänstebenämningar varierar i olika domstolar. Föredragande vid hovrätterna är assessorer och fiskaler. Tjänstebenämningarna på föredragande vid högsta domstolen är referendarieråd samt yngre och äldre justitiesekreterare. Föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen är referendarieråd samt yngre och äldre förvaltningssekreterare. Det föreslås att tjänstebenämningen på föredragande vid förvaltningsdomstolarna skall följa den modell som nu används vid de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Det föreslås att tjänstebenämningen på föredragande skall vara förvaltningsrättssekreterare. Då benämningen formulerats på detta sätt, hänvisar den närmast till förvaltningsrätt som rättsområde. Om tjänstebenämningen på föredragande vore förvaltningsdomstolsekreterare, skulle den hänvisa till förvaltningsdomstolen som domstol och kanske ge en felaktig bild av personens arbetsuppgifter vid förvaltningsdomstolen.

Som föredragande nämns i paragrafen dessutom notarier, som i enlighet med 15 § lagen om länsrätterna även i dagsläget kan vara föredraganden när det gäller enkla ärenden. Bestämmelsen förtydligar notariernas ställning som föredragande vid förvaltningsdomstolarna.

Om utnämningen av länsrättssekreterare bestäms nu i 6 § 4 mom. lagen om länsrätterna, enligt vilket länsrättssekreterare utnämns av länsrätten. Sekreterare för vattenärenden utnämns enligt 15 kap. 19 § 3 mom. vattenlagen av högsta domstolen. Det föreslås att utnämningen av förvalt-

ningsrättssekreterare inte längre skall bestämmas i lag. För närvarande bestäms det inte heller i lag om utnämningen av föredragande vid hovrätterna. Avsikten är att bestämmelser om utnämningen av förvaltningsrättssekreterare skall utfärdas i förordningen om förvaltningsdomstolarna.

11 §. *Ställföreträdande ledamöter.* I 1 mom. bestäms att en förvaltningsrättssekreterare kan förordnas att vara ställföreträdande ledamot av förvaltningsdomstolen, när en ledamot av förvaltningsdomstolen är tillfälligt förhindrad att sköta sina tjänsteåligganden eller har semester. För att en förvaltningsrättssekreterare skall kunna vara verksam som ledamot krävs behörighet för tjänsten som förvaltningsrättsdomare. Med detta avses främst det krav på förtrogenhet med offentlig förvaltning eller rättskipning som framgår av 5 § 1 mom. Momentet motsvarar i huvudsak nuvarande 10 § 3 mom. lagen om länsrätterna, men i den gällande lagstiftningen används inte benämningen ställföreträdande ledamot. Benämningen ställföreträdande ledamot beskriver förvaltningsrättssekreterarens ställning som ställföreträdare för ordinarie ledamöter.

En förvaltningsrättssekreterare kan på det sätt som avses i 1 mom. vara ställföreträdande ledamot även i sådana i 7 § nämnda grupper av ärenden där man beslutar om åtgärder som innebär ett slutgiltigt avgörande i huvudsaken. I beslutsfattandet skall då delta utöver de lagfarna ledamöterna även en sakkunnigledamot. I dagsläget kan en länsrättssekreterare inte vara ledamot i dessa ärenden, men länsrättens sammansättning är mer begränsad än den sammansättning som föreslås i lagen om förvaltningsdomstolarna, eftersom en sakkunnigledamot med uppdraget som bisyssla är ledamot av länsrätten i stället för en lagfaren ledamot. Utvidgningen av sammansättningen så, att en sakkunnigledamot deltar i beslutsfattandet utöver de lagfarna ledamöterna, skapar förutsättningar för att en förvaltningsrättssekreterare kan vara verksam som lagfaren ledamot även i dessa ärenden.

I momentet bestäms också att en förvaltningsrättssekreterare, även när förordnandet att vara ställföreträdande ledamot har upphört, kan delta i behandlingen av de ärenden som förvaltningsrättssekreteraren har behandlat i egenskap av ledamot. Med stöd av denna bestämmelse kan förvaltningsrättssekreteraren slutföra behandlingen av de ären-

den som inte är klara när förordnandet upphör. I lagen om länsrätterna finns ingen motsvarande bestämmelse. Till 7 § hovrättslagen fogades en motsvarande bestämmelse i samband med revideringen av hovrättsförandet.

Enligt 2 mom. har en förvaltningsrättssekreterare samma rätt att kvarstå i tjänsten som en domare för den tid sekreteraren arbetar som ledamot av förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande 10 a § lagen om länsrätterna.

3 kap. **Handläggning av ärenden vid förvaltningsdomstolen**

12 §. *Domförhet.* I paragrafen bestäms om förvaltningsdomstolens domföra sammansättning.

Enligt 1 mom. är förvaltningsdomstolen domför med tre ledamöter, om inte något annat bestäms särskilt i lag. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande 9 § lagen om länsrätterna.

I 2 mom. bestäms om den domföra sammansättningen vid behandlingen av vatten- och miljöskyddsmål. I praktiken gäller momentet endast Vasa förvaltningsdomstol. I dagsläget är vattenöverdomstolen enligt 15 kap. 14 § 2 mom. vattenlagen domför med ordföranden och ett i förordning bestämt antal vattenöverdomstolsråd, minst två. Enligt 20 b § vattenförordningen är vattenöverdomstolen beslutför med tre, fyra, fem eller sex ledamöter, enligt vad som bestäms i 20 c §. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar till sitt centrala innehåll bestämmelsen om en sammansättning med fyra ledamöter i 20 c § 2 mom. 3 punkten vattenförordningen. Även om man i vattenlagen och vattenförordningen utgår från en sammansättning med tre ledamöter, avgörs ärenden i vattenöverdomstolen numera i praktiken för det mesta av en sammansättning med fyra ledamöter.

Vid behov kunde man bestämma om en sammansättning med fler än fyra ledamöter när det gäller vatten- och miljöskyddsärenden. Om förstärkt sammanträde kunde bestämmas i arbetsordningen för Vasa förvaltningsdomstol.

Enligt 3 mom. kan en enda ledamot besluta att behandlingen av ett ärende upphör om besvär eller yrkanden som framställts i något annat förvaltningsrättskipningsärende har återtagit helt samt besluta att muntlig be-

handling skall hållas eller syn förrättas i ärendet. Ledamoten kan också fatta de avgöranden som gäller genomförandet av dessa förfaranden och även besluta om andra åtgärder som hänför sig till förberedelsen av saken. I fråga om muntlig förhandling eller syn skall man t.ex. besluta var och när den muntliga förhandlingen skall hållas samt vem som skall kallas. Om åtgärder som hänför sig till förberedelser, t.ex. skaffande av en tilläggsutredning, kan en enda ledamot besluta även i andra situationer än de som gäller muntlig förhandling eller syn.

Bestämmelsen tryggar en så flexibel behandling vid förvaltningsdomstolen som möjligt när det är fråga om annat än ett egentligt avgörande i huvudsaken. En enda ledamot skall inte kunna bestämma att det inte hålls muntlig förhandling i ett ärende. Utan hinder av bestämmelsen kan förvaltningsdomstolen även i bassammansättning besluta att ordna muntlig förhandling eller syn.

I lagen om länsrätterna finns ingen motsvarande bestämmelse. I 2 kap. 8 § 2 mom. rättegångsbalken finns en bestämmelse som gäller en hovrättsledamots befogenhet och som innehållsmässigt motsvarar den föreslagna bestämmelsen.

13 §. *Sektioner.* I paragrafen hänvisas till att förvaltningsdomstolen kan vara uppdelad på sektioner enligt vad som bestäms i domstolens arbetsordning. Paragrafen motsvarar till sitt centrala innehåll nuvarande 10 § 1 mom. lagen om länsrätterna. Om vattenöverdomstolens uppdelning på sektioner bestäms nu i 15 kap. 14 § 4 mom. vattenlagen. För att arbetet vid de största förvaltningsdomstolarna skall kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt behövs sektioner.

När sektionerna bildas är det skäl att undvika sektioner med färre än fem domare, eftersom för små sektioner är oflexibla. Sektionens ordförande svarar för sin del för sektionens verksamhet och produktivitet.

14 §. *Plenum.* I paragrafen bestäms om sammansättningen av förvaltningsdomstolens plenum. Enligt 1 mom. skall överdomaren vara ordförande i plenum. De övriga ledamöterna är förvaltningsrättsdomarna och de extraordinarie förvaltningsrättsdomarna. I momentet skall för klarhetens skull finnas en bestämmelse enligt vilken en sådan sakkunnigledamot som i enlighet med 7 § lagen om förvaltningsdomstolarna skall delta i behandlingen av ett ärende även deltar i ple-

numbehandlingen av ärendet.

I dagsläget är plenum domfört i rättskipningsärenden, om minst två tredjedelar av länsrättens ledamöter i enlighet med 26 § 2 mom. lagen om länsrätterna är närvarande. I övriga ärenden är plenum enligt 1 § 2 mom. förordningen om länsrätterna beslutfört, om minst hälften av länsrättens ledamöter är närvarande. Minst tre ledamöter skall dock vara närvarande.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. skall förvaltningsdomstolens plenum vara domfört i alla ärenden, när minst hälften av de ledamöter som är i tjänst är närvarande. Till denna del motsvarar bestämmelsen 9 § 3 mom. hovrättslagen. Plenum skall inte ens i de minsta förvaltningsdomstolarna vara domfört om sammansättningen är mindre än den domföra sammansättning som i 12 § bestäms för förvaltningsdomstolarna. Om detta behövs i lagen ingen uttrycklig bestämmelse.

15 §. *Förstärkt sammanträde.* I paragrafen bestäms att förvaltningsdomstolen kan hålla förstärkt sammanträde, om vars sammansättning och domförhet ges närmare bestämmelser i arbetsordningen. Till det förstärkta sammanträdet skall emellertid höra åtminstone fem ledamöter. Därför kan i arbetsordningen inte bestämmas att ett förstärkt sammanträde är beslutfört med ett mindre antal ledamöter än fem, men det kan bestämmas att antalet skall vara större än fem.

I den gällande lagen om länsrätterna finns ingen motsvarande bestämmelse, men enligt 10 § 2 mom. lagen om länsrätterna skall en sektion bestå av minst två ledamöter utöver ordföranden. Enligt 9 § lagen om länsrätterna är länsrätten beslutfört med tre ledamöter, om det för särskilda ärendens del inte i lag har bestämts om ett större antal ledamöter. På motsvarande sätt är högsta förvaltningsdomstolen i enlighet med 8 § lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen domfört med fem ledamöter, om det inte för avgörande av vissa slags ärenden blivit särskilt bestämt i lag om ett större eller mindre antal ledamöter. I högsta förvaltningsdomstolens arbetsordning finns bestämmelser om när beslut kan fattas om att ett ärende skall avgöras vid hela avdelningens sammanträde eller när ett ärende kan hänskjutas till ett dylikt sammanträde. Bestämmelserna har ansetts göra det möjligt med mer än tre ledamöter i sektionens beslutföra sammansätt-

ning, så i praktiken har vissa länsrätter hållit sektionsplenum.

Vid det föreslagna förstärkta sammanträdet skall man behandla rättskipningsärenden i enlighet med 16 §. Bestämmelsen gör det möjligt att införa sektionsplenum i de förvaltningsdomstolar som har flera sektioner. Vid alla förvaltningsdomstolar behövs dock inte en sådan sammansättning.

Vid Vasa förvaltningsdomstol skall bestämmelsen om förstärkt sammanträde även kunna tillämpas i situationer där man för att trygga ett mångsidig sakkunskap i miljöfrågor behöver en större beslutför sammansättning än vad som bestäms i 12 § 2 mom. Om särskilda sammansättningar för behandling av vattenärenden bestäms nu i 20 a—20 c § vattenförordningen. Enligt förslaget skall närmare bestämmelser om dessa särskilda sammansättningar kunna utfärdas i arbetsordningen för Vasa förvaltningsdomstol.

16 §. *Behandling av rättskipningsärenden i plenum eller vid förstärkt sammanträde.* Enligt 1 mom. kan överdomaren för att säkerställa en enhetlig rättskipning överföra ett rättskipningsärende till plenum. Om detta skall närmare bestämmas i förordningen om förvaltningsdomstolarna. Till denna del motsvarar paragrafen nuvarande 26 § 1 mom. lagen om länsrätterna.

Paragrafens 2 mom. gäller överförande av rättskipningsärenden till ett förstärkt sammanträde. Om överförande av ärenden beslutar överdomaren eller ordföranden för sektionen. Närmare bestämmelser om överförandet skall finnas i arbetsordningen.

17 §. *Behandling av andra ärenden i plenum.* Enligt paragrafen skall om behandling av andra ärenden i plenum bestämmas liksom nu genom förordning. Avsikten är att i förordningen om förvaltningsdomstolarna skall finnas bestämmelser om behandlingen i plenum av vissa ärenden som gäller förvaltningsdomstolens administration, t.ex. ärenden som gäller utnämning av förvaltningsrättssekreterare.

18 §. *Föredragning.* Enligt 1 mom. avgörs rättskipningsärendena på föredragning. Detta motsvarar gällande praxis, även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om detta. I paragrafen avses avgöranden i huvudsaken. Däremot kan en enda ledamot utan föredragning besluta om de förberedande åtgärder som avses i 12 § 3 mom.

Enligt 2 mom. kan ärendena föredras av en förvaltningsrättsdomare, en förvaltnings-

rättssekreterare eller en notarie. I vatten- och miljöskyddsärenden kan även andra än lagfarna ledamöter vara föredragande. En sakkunnigledamot med uppdraget som bisyssla kan inte föredra ärenden. Momentet motsvarar nuvarande 15 § 1 mom. lagen om länsrätterna.

Enligt gällande 15 § 1 mom. lagen om länsrätterna kan en notarie förordnas att föredra enkla ärenden. Den föreslagna paragrafen är inte på samma sätt begränsande, men det skall vara klart att en notarie endast kan föredra ärenden för vilka han i praktiken har tillräcklig kompetens.

I den föreslagna paragrafen finns ingen bestämmelse som motsvarar gällande 15 § 2 mom. lagen om länsrätterna. Av detta framgår hurudana utredningar föredraganden kan skaffa utan att föredra ärendet. Avsikten är att till förordningen om förvaltningsdomstolarna i behövlig utsträckning foga bestämmelser om skaffande av utredningar på en föredragandes försorg.

19 §. *Ojävig sammansättning.* I paragrafen bestäms att högsta förvaltningsdomstolen kan förordna en lagfaren ledamot från en annan förvaltningsdomstol i stället för en jävig förvaltningsdomstolsledamot, om det i förvaltningsdomstolen inte annars är möjligt att bilda en jävig sammansättning.

Den föreslagna bestämmelsen följer de principer som framgår av 13 kap. 4 § rättegångsbalken. I bestämmelsen i rättegångsbalken nämns emellertid endast allmänna domstolar. Ingen motsvarande bestämmelse finns i den gällande lagen om länsrätterna eller i andra författningar som gäller förvaltningsdomstolarna. De situationer som avses i den föreslagna bestämmelsen är i praktiken sällsynta.

4 kap. Särskilda bestämmelser

20 §. *Tjänsteåtal.* I paragrafen bestäms att en förvaltningsdomstols ledamot och föredragande åtalas för tjänstebrott i hovrätten. Paragrafen motsvarar innehållsmässigt den gällande 29 § lagen om länsrätterna.

21 §. *Informationsplikt och handräckning.* I paragrafen bestäms om myndigheters skyldighet att ge förvaltningsdomstolen upplysningar och handräckning.

Paragrafens 1 mom. motsvarar innehållsmässigt den gällande 31 § lagen om länsrätterna. Bestämmelsen skall dock preciseras

så, att den endast gäller sådana upplysningar som behövs för behandling av ett ärende. Dessutom skall momentet för klarhetens skull innehålla ett omnämnande om att skyldigheten att ge upplysningar gäller utan hinder av sekretessbestämmelser.

I enlighet med 33 § förvaltningsprocesslagen är förvaltningsdomstolen skyldig att se till att ett ärende blir utrett. I flera fall innebär det närmast skyldighet att leda processen så, att parterna kan förete sitt material. Om detta material inte ger en tillräcklig utredning av fakta, skall domstolen för parten ange vilken tilläggsutredning som skall företas i ärendet. Vid behov skall domstolen på tjänstens vägnar skaffa tilläggsutredning i sådan omfattning som en opartisk och rättvis behandling av ärendet och ärendets art kräver. Om avgifter uppbärs för tilläggsutredningsmaterialet, kan utredningen av ärendet vid förvaltningsdomstolen försvåras.

I enlighet med 6 § 3 mom. lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) skall en prestation som hör till de avgiftsbelagda prestationerna kunna ges domstolen avgiftsfritt, eftersom den hänför sig till rättsvård.

22 §. *Offentlighet vid handläggning.* I paragrafen bestäms om offentlighet vid handläggning. Bestämmelsen motsvarar till sitt centrala innehåll nuvarande 20 § lagen om länsrätterna. I paragrafen skall dock inte längre uttryckligen nämnas skatt och offentlig avgift. Också för deras del skall hänvisningen till sekretessbestämmelserna vara tillräcklig.

23 §. *Närmare bestämmelser.* I 1 mom. bestäms om utfärdande av närmare bestämmelser genom förordning. En motsvarande bestämmelse finns i 32 § lagen om länsrätterna.

I 2 mom. bestäms att bestämmelser om hur arbetet ordnas skall utfärdas i förvaltningsdomstolens arbetsordning. Om arbetsordningen bestäms i 21 § förordningen om länsrätterna. Enligt 10 § förordningen om länsrätterna fastställs arbetsordningen nu i länsrättens plenum. Det föreslagna förslaget är smidigare än det nuvarande i och med att arbetsordningen fastställs av överdomaren efter att han eller hon har hört plenum.

5 kap. **Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser**

24 §. *Ikraftträdande.* I paragrafens 1 mom. bestäms när lagen skall träda i kraft. Lagen

föreslås träda i kraft vid ingången av november 1999.

Enligt 2 mom. upphävs genom lagen såväl lagen om länsrätterna som bestämmelserna om vattenöverdomstolen i 15 kap. vattenlagen. Redan tidigare har 15 kap. 22 § vattenlagen upphävts.

I 11 § 2 mom. lagen om länsrätterna finns en bestämmelse enligt vilken det i 30 § beskattningsslagen (482/1958) finns bestämmelser om när extra ledamöter skall delta i handläggningen och avgörandet av ett ärende. De extra ledamöter som avses i 30 § beskattningsslagen har deltagit i behandlingen av de besvär över skatteklassificeringar för skogsbruk som hänför sig till arealbaserad skogsbeskattning. År 1993 har man dock övergått från en arealbaserad skogsbeskattning till en beskattning som baserar sig på den faktiska inkomsten av virkesförsäljning. Trots den övergångsperiod om vilken bestäms i 140 § inkomstskattelagen (1535/1992) har inga nya skatteklassificeringar längre förrättats efter att inkomstskattelagen trädde i kraft. Dessutom har beskattningsslagen upphävts genom lagen om beskattningsförfarande (1558/1995), som inte innehåller några bestämmelser om varken skatteklassificering eller extra ledamöter. Eftersom 30 § beskattningsslagen inte längre gäller och förvaltningsdomstolarna inte längre behandlar några skatteklassificeringsbesvär, behövs i lagen om förvaltningsdomstolarna ingen hänvisningsbestämmelse gällande extra ledamöter.

I 13 § lagen om länsrätterna finns bestämmelser om vem som skall föra statens talan i länsrätten. Statens talan förs av den myndighet till vars verksamhetsområde ärendet hör. Om det inte finns någon sådan myndighet eller om det ankommer på länsstyrelsen att bevaka det offentliga intresset, förs statens talan av ett av länsstyrelsen förordnat länsombud. Länsombudet har behörighet i alla länsrätter på länsstyrelsens område. Ingen motsvarande bestämmelse om behörigheten för länsombud föreslås i lagen om förvaltningsdomstolarna, eftersom det nu för tiden finns bestämmelser om myndigheters besvärsmått och länsombudets talan i andra författningar.

Om myndigheters besvärsmått bestäms i 6 § förvaltningsprocesslagen. En myndighet har besvärsmått främst på grundval av särskilda bestämmelser i lag eller om besvärsmått är nödvändig för det allmänna intresse

som myndigheten skall bevaka. Utgångspunkten i förvaltningsprocesslagen är att den myndighet som fattat beslutet inte har besvärsmyndighet. En företrädare för den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet kan dock på grundval av 43 § förvaltningsprocesslagen kallas till en muntlig förhandling i länsrätten eller högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 36 § förvaltningsprocesslagen skall besvärsmyndigheten, om det inte är onödigt, även vid ett skriftligt förfarande inhämta utlåtande av den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet. När bestämmelserna om ersättning av rättegångskostnader tillämpas, kan den myndighet som fattat beslutet jämsättas med part i enlighet med 74 § förvaltningsprocesslagen.

Enligt 2 § 1 mom. länsstyrelselagen är länsstyrelserna allmänna förvaltningsmyndigheter. I 11 § länsstyrelseförordningen (120/1997) bestäms om länsstyrelsens förande av talan vid domstol. Enligt denna paragraf utser länsstyrelsen ett ombud att föra statens talan, när länsstyrelsen skall bevaka statens rätt och fördel vid domstol eller hos någon annan myndighet eller vid någon annan förrättning. Dessutom bestäms att när statens rätt och fördel skall bevakas av någon annan myndighet, skall länsstyrelsen på begäran av denna myndighet utse ett ombud.

I 3 mom. bestäms att vad som i någon annan lag eller förordning sägs om länsrätt skall sedan denna lag trätt i kraft gälla förvaltningsdomstolarna. Undantagsvis kan i en lag finnas en hänvisning till en till namnet bestämd länsrätt. Då skall hänvisningen avse den förvaltningsdomstol till vars domkrets länsrättens domkrets huvudsakligen övergår. I t.ex. 57 § utlänningslagen (378/1991) finns ett omnämnande av länsrätten i Nylands län. Detta omnämnande skall efter att lagen om förvaltningsdomstolarna trätt i kraft gälla Helsingfors förvaltningsdomstol.

I 4 mom. bestäms att åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas redan innan lagen träder i kraft.

25 §. *Behandling av anhängiga ärenden.* Paragrafen innehåller en bestämmelse om överföringen till förvaltningsdomstolarna av ärenden som är anhängiga vid länsrätterna och vattenöverdomstolen. Avsikten är att i en lag om ikraftträdande av miljöskyddslagstiftningen bestämma särskilt om överföringen av vatten- och miljöskyddsärenden. I övergångsbestämmelsen i lagen om förvaltningsdomstolarna behövs för dessa ärendens

del endast en hänvisning till den särskilda lagen.

Övriga ärenden som är anhängiga vid länsrätterna skall överföras till den förvaltningsdomstol till vars domkrets länsrättens domkrets huvudsakligen övergår. Sålunda beaktas vid överföringen av anhängiga ärenden inte t.ex. det faktum att Päijänne-Tavastland kommer att höra till domkretsen för Kouvola förvaltningsdomstol. De besvär som anförts över beslut av myndigheter i Päijänne-Tavastland skall överföras från länsrätten i Tavastehus län till Tavastehus förvaltningsdomstol på samma sätt som övriga besvär som är anhängiga vid länsrätten i Tavastehus län.

26 §. *Tjänstetillsättning.* I paragrafen bestäms om utnämningen av överdomarna och länsrättsdomarna vid länsrätterna samt av vattenöverdomaren och vattenöverdomstolsråden vid vattenöverdomstolen till de nya tjänster som skall inrättas vid förvaltningsdomstolarna.

Enligt 1 mom. skall överdomarna och länsrättsdomarna vid länsrätterna i Nylands, Åbo och Björneborgs, Uleåborgs och Lapplands län samt länsrättsdomarna vid länsrätten i Vasa län utan anmälningsförfarande utnämnas till motsvarande tjänster vid förvaltningsdomstolarna.

Paragrafens 2 mom. gäller överdomarna och länsrättsdomarna vid de andra länsrätterna än de som nämns i 1 mom., och dessa domare övergår till de nya tjänsterna genom ett anmälningsförfarande. De kan anmäla sig till motsvarande tjänster vid de förvaltningsdomstolar vars tjänster inte tillsätts på det sätt som nämns i 1 mom.

I 3 mom. bestäms om utnämning av vattenöverdomaren och vattenöverdomstolsråden vid vattenöverdomstolen till tjänster vid Vasa förvaltningsdomstol. Motsvarande anmälningsförfarande som gäller för de överdomare som avses i 2 mom. skall också gälla för vattenöverdomstolens överdomare. Vattenöverdomstolsråden skall utnämnas till tjänsterna som förvaltningsrättsdomare vid Vasa förvaltningsdomstol utan anmälningsförfarande.

27 §. *Övriga personalarrangemang.* I 1 mom. regleras överföringen av annan personal än domarna till de nya tjänsterna. Justitieministeriet skall besluta om överföringen av tjänsterna för den övriga personalen och om hur de skall placeras vid förvaltningsdomstolarna. Det krävs inte samtycke av

tjänstemannen för överföring av en tjänst förutom när tjänsten överförs till en annan ort. Om tjänstemannen inte övergår till att tjänstgöra på denna ort skall bestämmelserna om uppsägning av en tjänsteman i 27 § statstjänstemannalagen (750/1994) tillämpas.

I 2 mom. bestäms om rätten för sakkunnigledamöterna med uppdraget som bisyssla och deras suppleanter att vid förvaltningsdomstolen fortsätta med sitt uppdrag mandattiden ut.

1.2. Lagen angående högsta förvaltningsdomstolen

2 a §. Det föreslås en ny paragraf, i vilken skall bestämmas om sakkunnigledamöter med uppdraget som bisyssla vid högsta förvaltningsdomstolen.

I 1 mom. finns en grundläggande bestämmelse om att utöver de lagfarna ledamöterna skall även två sakkunnigledamöter med uppdraget som bisyssla delta i behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen. Nu för tiden deltar två överingenjörsråd med uppdraget som bisyssla i behandlingen av vattenärenden. Om denna särskilda sammansättning bestäms i 17 kap. 10 § vattenlagen. I ikraftträdelsebestämmelsen i denna lag föreslås att detta lagrum skall upphävas. Närmare bestämmelser om sakkunnigledamöterna kan ges i arbetsordningen för högsta förvaltningsdomstolen.

I 2 mom. bestäms om utnämningen av dessa ledamöter med uppdraget som bisyssla. Det föreslås att deras mandattid skall vara fyra år och att de skall utnämnas av republikens president. Paragrafen motsvarar till sitt centrala innehåll den gällande bestämmelsen i 17 kap. 10 § vattenlagen. I paragrafen skall emellertid också bestämmas om utnämning av en ledamot med uppdraget som bisyssla, om ett uppdrag som innehafts av en sådan ledamot blir ledigt mitt under mandattiden.

I 3 mom. bestäms om behörighetsvillkoren för sådana sakkunnigledamöter med uppdraget som bisyssla som deltar i behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen. Behörighetsvillkoren för dessa motsvarar de behörighetsvillkor som i 5 § 2 mom. lagen om förvaltningsdomstolarna föreskrivs för de förvaltningsrättsdomare som deltar i behandlingen av dessa grupper av ärenden vid förvaltningsdomstolarna. I

momentet beaktas således det faktum att när miljöskydds- och vattenärenden avgörs behövs en mångsidigare specialsakkunskap.

I 4 mom. hänvisas till att sakkunnigledamöter med uppdraget som bisyssla också skall delta i behandlingen i högsta förvaltningsdomstolen av ärenden som gäller patent, nyttighetsmodellrätt eller kretsmönster för integrerade kretsar. Om dessa sakkunnigledamöter bestäms närmare i 9 § lagen om behandling av besvärärenden vid patent- och registerstyrelsen (576/1992).

1.3. Lagen om Ålands förvaltningsdomstol

2 §. *Lagens förhållande till andra stadganden.* Paragrafens 1 mom. föreslås bli ändrat så att laghänvisningen skall gälla lagen om förvaltningsdomstolarna. På motsvarande sätt ändras omnämmandet av länsrätterna till ett omnämmande av förvaltningsdomstolarna.

3 §. *Administrativ chef.* Hänvisningarna till lagen om länsrätterna och förordningen om länsrätterna i 2 mom. ändras till hänvisningar till lagen om förvaltningsdomstolarna och förordningen om förvaltningsdomstolarna. På motsvarande sätt skall omnämmandet av länsrättsöverdomare ändras till ett omnämmande av överdomare vid förvaltningsdomstol.

4 §. *Förvaltningsdomare.* I gällande 1 mom. hänvisas till 8 § 2 mom. lagen om länsrätterna enligt vilket länsrättsöverdomaren skall se till att rättsprinciperna tillämpas och att lagtolkningen i länsrättens avgöranden är enhetlig. Avsikten är att en bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i lagen om länsrätterna skall fogas till förordningen om förvaltningsdomstolarna. Enligt förslaget skall en hänvisningsbestämmelse inte längre ingå i momentet utan i det skall konstateras att förvaltningsdomaren utövar tillsyn över att tillämpningen av rättsprinciperna och att lagtolkningen är enhetlig vid Ålands förvaltningsdomstol. Innehållsmässigt motsvarar detta den tidigare regleringen.

I 2 mom. ändras omnämmandet av länsrättsdomaren till ett omnämmande av förvaltningsrättsdomaren.

7 §. *Utlåtande av Ålands landskapsstyrelse.* Hänvisningen till lagen om länsrätterna ändras till en hänvisning till lagen om förvaltningsdomstolarna.

1.4. Förvaltningsprocesslagen

7 §. *Besvär över statlig förvaltningsmyndighets beslut.* Hänvisningen i 2 mom. till länsrätten ändras till att gälla förvaltningsdomstolen. Besvär över beslut av de myndigheter som nämns i bestämmelsen får anföras hos förvaltningsdomstolen.

9 §. *Besvär över en förvaltningsdomstols beslut.* Hänvisningen till länsrätten ändras till att gälla förvaltningsdomstolen. Enligt paragrafen kan besvär över en förvaltningsdomstols beslut anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

12 §. *Behörig förvaltningsdomstol.* Hänvisningarna till länsrätten ändras till hänvisningar till förvaltningsdomstolen. Dessutom skall uttrycket "verksamhetsställe" i paragrafens 1 mom. för klarhetens skull ändras till uttrycket "huvudsakliga verksamhetsställe". Detta förslag ändrar inte bestämmelsens innehåll.

På basis av den nuvarande bestämmelsen koncentreras sökandet av ändring i riksmyndigheters beslut i huvudsak till länsrätten i Nylands län, eftersom dessa myndigheter finns i huvudsak i Nyland. Det föreslås att bestämmelsen ändras så, att när ändring söks i beslut av en riksmyndighet skall den behöriga förvaltningsdomstolen inte längre bestämmas på grundval av orten där det verksamhetsstället för den myndighet som fattat beslutet ligger.

I propositionen föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till paragrafen. Enligt detta moment skall, när besvär över beslut av en riksmyndighet anföras, den förvaltningsdomstol vara behörig till vars domkrets beslutet huvudsakligen hänför sig på grund av att största delen av det område eller den fastighet som avses i beslutet ligger inom domkretsen eller att den person eller sammanslutning som beslutet huvudsakligen gäller har hemkommun respektive hemort där. Vid tillämpningen av bestämmelsen betraktas som riksmyndighet en sådan myndighet vars verksamhetsområde omfattar hela landet med undantag av landskapet Åland.

Vilken förvaltningsdomstol som är behörig skall framgå av besväransvisningen som ges av den myndighet som fattat beslutet. Att en ändringssökande byter hemkommun medan ärendet behandlas skall i allmänhet inte inverka på ändringssökandet, utan det avgörande skall vara situationen vid tidpunkten för beslutsfattandet, eftersom det är den sista

tidpunkt som myndigheten som fattat beslutet kan beakta när den ger besväransvisningen.

Om en myndighet i misstag inte ger någon besväransvisning eller om besväransvisningen är felaktig, skall 30 § förvaltningsprocesslagen tillämpas. I nämnda paragraf bestäms om verkan av felaktig besväransvisning. Om besvär har anhängiggjorts vid fel myndighet på grund av bristfällig eller felaktig besväransvisning, skall besvaren inte på denna grund lämnas utan prövning. Myndigheten skall då överföra besvärsskriften till rätt besvärsmyndighet. Med tanke på 12 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen är det emellertid skäl att som felaktiga endast betrakta sådana besväransvisningar där den behöriga förvaltningsdomstol inte alls nämns eller där den förvaltningsdomstolen som nämns i besväransvisningen klart inte kan anses behörig på basis av 12 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen.

Den föreslagna ändringen innebär att sökandet av ändring i beslut av riksmyndigheter inte längre med stöd av förvaltningsprocesslagen koncentreras utan fördelas mellan alla förvaltningsdomstolar. Detta utjämnar arbetssituationen mellan förvaltningsdomstolarna och är positivt även för parterna i synnerhet vid muntlig förhandling. Utöver detta finns dessutom grupper av ärenden där besvaren på grundval av särskilda lagar riktas till Helsingfors förvaltningsdomstol.

Innehållsmässigt motsvarar 3 mom. det nuvarande 2 mom.

38 §. *Muntlig förhandling på begäran av part.* Hänvisningen till länsrätten i paragrafens 1 mom. ändras till att gälla förvaltningsdomstolen.

48 §. *Handräckning vid hörande.* Hänvisningen till länsrätten i paragrafens 1 mom. ändras till att gälla förvaltningsdomstolen.

69 §. *Förvaltningsvistemål.* Hänvisningarna till länsrätten i paragrafen ändras till att gälla förvaltningsdomstolen.

70 §. *Behörig förvaltningsdomstol i förvaltningsvistemål.* Hänvisningarna till länsrätten i paragrafen ändras till att gälla förvaltningsdomstolen.

1.5. Lagen om förvaltningsförfarande

19 §. *Syn och muntlig bevisning.* Omnämmandet av länsrätten i paragrafens 2 mom. ändras till ett omnämmande av förvaltningsdomstolen.

1.6. Kommunallagen

Omnämmandena av länsrätten i lagens 56 § 2 mom., 90 § 1 mom. och 97 § 1 mom. ändras till omnämmanden av förvaltningsdomstolen.

1.7. Lagen om offentlighet vid rättegång

1 §. Omnämmandet av länsrätten ändras till ett omnämmande av förvaltningsdomstolen. Dessutom föreslås att i paragrafen slopas omnämmandena av vattenöverdomstolen, vattendomstolen, omsättningsskatterätten och tjänsteöverdomstolen. Omsättningsskatterätten lades ned 1994 och tjänsteöverdomstolen 1988.

1.8. Lagen om översändande av handlingar

5 §. Omnämmandet av länsrätterna i paragrafens 1 mom. ändras till ett omnämmande av förvaltningsdomstolarna. Dessutom slopas omnämmandet av omsättningsskatterätten som föråldrat.

2. Närmare bestämmelser

Med stöd av 21 § 1 mom. i den föreslagna lagen om förvaltningsdomstolarna skall en förordning om förvaltningsdomstolarna utfärdas (utkastet bifogas). Förordningen skall innehålla närmare bestämmelser om personalen vid förvaltningsdomstolarna och behandlingen av ärenden vid förvaltningsdomstolarna.

Med stöd av 21 § 2 mom. lagen om förvaltningsdomstolarna skall arbetsordningen för förvaltningsdomstolarna innehålla närmare bestämmelser om arbetet vid förvaltningsdomstolarna.

Med anledning av lagförslaget vore det ändamålsenligt att även ändra 16 § 2 mom. reglementet för statsrådet (1522/1995) så, att omnämmandet av länsrätterna ändras till ett omnämmande av förvaltningsdomstolarna. Samtidigt skall omnämmandena av vattenöverdomstolen och vattendomstolarna slopas i momentet.

3. Ikraftträdande

De föreslagna lagarna ändrar organisa-

tionen för förvaltningsrättskipning. Den nuvarande personalen vid länsrätterna och vattenöverdomstolen skall överföras till de nya regionala förvaltningsdomstolarna. För personalen vid tre av de nuvarande länsrätterna innebär reformen förflyttning till en annan ort. Därför behövs tillräckligt med tid för förberedelser innan lagarna träder i kraft.

När det gäller inrättandet av Vasa förvaltningsdomstol hänför sig propositionen till ett direktiv av Europeiska unionens råd. Direktivet skall verkställas på nationell nivå senast vid ingången av november 1999. Att lösgöra förslagen gällande Vasa förvaltningsdomstol från bildandet av de övriga förvaltningsdomstolarna och att genomföra dessa reformer enligt olika tidtabell skulle innebära att två separata system för de allmänna förvaltningsdomstolarna skulle gälla jämsides. Då vore systemet inte klart.

Med anledning av detta föreslås att lagarna träder i kraft i november 1999.

4. Lagstiftningsordning

Enligt 91 § regeringsformen har domare en mer utpräglad rätt att kvarstå i tjänst än andra tjänstemän. Vad som i regeringsformen bestäms i fråga om domares rätt att kvarstå i tjänst innebär att domare inte kan sägas upp. Domare kan inte heller utan eget begivande förflyttas till en annan tjänst, utom då det föranleds av vidtagen ombildning av domstolsväsendet. I samband med ombildning av domstolsväsendet kan domare förflyttas till annan tjänst. I anslutning till nedläggningen av omsättningsskatterätten gav grundlagsutskottet ett utlåtande (GrUU 3/1994 rd) gällande regeringens proposition med förslag till lagstiftning om en revidering av systemet för sökande av ändring i beskattningen. I utlåtandet konstaterar utskottet att när man bedömer vilka tjänster som lämpar sig för de domare som förflyttas, kommer domartjänster i första hand. Enligt utskottet skall man också överväga att stifta en lag om vilka domare vid omsättningsskatterätten som skall förflyttas till en annan domartjänst.

Eftersom förslaget gäller ombildning av domstolsväsendet, kan propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

1.

Lag**om förvaltningsdomstolarna**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Förvaltningsdomstolarna

De allmänna regionala förvaltningsdomstolarna är Helsingfors, Åbo, Tavastehus, Vasa, Kouvola, Kuopio, Uleåborgs och Rovaniemi förvaltningsdomstolar.

Tavastehus förvaltningsdomstol har dessutom permanent sammanträdesplats i Jyväskylä och Kuopio förvaltningsdomstol i S:t Michel och Joensuu.

Om Ålands förvaltningsdomstol finns särskilda bestämmelser.

2 §

Domkretsarna

Förvaltningsdomstolarnas domkretsar bestäms genom statsrådsbeslut.

3 §

Förvaltningsdomstolarnas behörighet

Förvaltningsdomstolarna handlägger och avgör de förvaltningsrättsliga besvär, förvaltningstvistemål och andra ärenden som enligt förvaltningsprocesslagen (586/1996) eller annan lag hör till deras behörighet.

2 kap.

Personalen

4 §

Förvaltningsdomstolens ledamöter

Varje förvaltningsdomstol har en överdomare samt som övriga ledamöter förvalt-

ningsrättsdomare. I behandlingen av ärenden som avses i 7 § deltar sakkunnigledamöter.

På grund av antalet oavgjorda ärenden eller av andra särskilda skäl kan såsom ledamöter i förvaltningsdomstolen också finnas extraordinarie förvaltningsrättsdomare som utnämns för en bestämd tid.

Överdomaren leder förvaltningsdomstolen och svarar för dess resultat.

5 §

Behörighetsvillkor för ledamöterna

Överdomaren samt andra förvaltningsrättsdomare och extraordinarie förvaltningsrättsdomare än de som avses i 2 mom. skall ha avlagt juris kandidatexamen samt ha förtrogenhet med offentlig förvaltning eller lagskipning.

Behörighetsvillkor för icke lagfarna ledamöter som deltar i behandlingen av ärenden enligt vattenlagen (264/1961) och miljöskyddslagen (/) är lämplig högre högskoleexamen inom området teknik eller naturvetenskaper. Av dem krävs dessutom att de är förtrogna med de uppgifter som hör till området för den lagstiftning som skall tillämpas.

6 §

Utnämning av ledamöter

Överdomaren utnämns av republikens president på framställning av högsta förvaltningsdomstolen utan att tjänsten förklaras ledig.

Förvaltningsrättsdomare utnämns av republikens president. Tjänsten söks hos förvaltningsdomstolen sedan domstolen har förklarat den ledig. Förvaltningsdomstolen skickar ansökningarna och sina egna utlåtanden till det ministerium som handlägger justitieförvaltningsfrågor. Ministeriet begär ut-

låtande av högsta förvaltningsdomstolen.

Extraordinarie förvaltningsrättsdomare utnämns av högsta förvaltningsdomstolen på framställning av respektive förvaltningsdomstol. För den tid de har utnämnts har de samma rätt att kvarstå i tjänsten som enligt regeringsformen gäller för domare.

7 §

Sakkunnigledamöter

Vid sidan av de lagfarna ledamöterna deltar i förvaltningsdomstolen en sakkunnigledamot i handläggningen och avgörandet av ärenden som gäller

1) omhändertagande av barn, placering i vård utom hemmet, upphörande av omhändertagande eller begränsning av kontakterna enligt barnskyddslagen (683/1983),

2) meddelande av specialomsorger och fortsatta specialomsorger mot den berördas egen vilja enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977),

3) beslut om att någon enligt mentalvårdslagen (1116/1990) skall tas in för vård eller hållas kvar för fortsatt vård oberoende av sin vilja,

4) beslut enligt vilket någon i enlighet med 11 eller 12 § lagen om missbrukarvård (41/1986) oberoende av sin vilja skall intas för vård samt frågor som avses i 13 § i den nämnda lagen, samt

5) frågor som avses i lagen om smittsamma sjukdomar (583/1986).

I ärenden som avses i 1 mom. kan förvaltningsdomstolen dock utan någon sakkunnigledamot besluta om andra åtgärder än sådana som innebär ett slutligt avgörande i huvudsaken.

8 §

Behörighetsvillkor för och utnämning av sakkunnigledamöter

För de ärenden som avses i 7 § 1 mom. utnämner statsrådet för fyra år i sänder ett tillräckligt antal sakkunnigledamöter i förvaltningsdomstolen med uppdraget som bissyssla och suppleanter för dem. Blir en ledamots eller suppleants plats ledig under mandattiden, skall en efterträdare utses för återstoden av tiden. Om ledamöternas och sup-

pleanternas rätt att kvarstå i uppdraget gäller i övrigt samma bestämmelser som för innehavare av domartjänst.

En sakkunnigledamot och en suppleant skall,

1) vid behandlingen av ärenden som nämns i 7 § 1 mom. 1 punkten, ha avlagt för uppgiften lämplig högre högskoleexamen samt vara förtrogen med barnskydd,

2) vid behandlingen av ärenden som nämns i 7 § 1 mom. 2 punkten, ha avlagt för uppgiften lämplig högre högskoleexamen samt vara förtrogen med specialomsorger för utvecklingsstörda,

3) vid behandlingen av ärenden som nämns i 7 § 1 mom. 3 punkten, vara legitimerad läkare som är förtrogen med psykiatri,

4) vid behandlingen av ärenden som nämns i 7 § 1 mom. 4 punkten, ha avlagt för uppgiften lämplig högre högskoleexamen samt vara förtrogen med missbrukarvård,

5) vid behandlingen av ärenden som nämns i 7 § 1 mom. 5 punkten, vara specialist på smittsamma sjukdomar.

9 §

Domared och domarförsäkran

Förvaltningsdomstolarnas ledamöter och sakkunnigledamöter skall svära domareden eller avge domarförsäkran i förvaltningsdomstolen på det sätt som sägs i 1 kap. 6 a och 7 § rättegångsbalken, om de inte har gjort det tidigare.

10 §

Föredragande

Föredragande vid förvaltningsdomstolarna är förvaltningsrättssekreterare och notarier. Behörighetsvillkor för tjänsterna som förvaltningsrättssekreterare är juris kandidatexamen och för tjänsterna som notarie lämplig högskoleexamen.

11 §

Ställföreträdande ledamöter

Om en lagfaren ledamot av förvaltningsdomstolen är tillfälligt förhindrad att sköta

sina tjänsteåligganden eller har semester, kan överdomaren till ställföreträdande ledamot av förvaltningsdomstolen förordna en förvaltningsrättssekreterare som uppfyller behörighetsvillkoren för tjänst som förvaltningsrättsdomare. När förordnandet att vara ställföreträdande ledamot har upphört kan förordnandet förlängas till att omfatta behandling av de ärenden som förvaltningsrättssekreteraren har berett eller behandlat i egenskap av ledamot.

För den tid en förvaltningsrättssekreterare arbetar som ledamot på det sätt som avses i 1 mom. har förvaltningsrättssekreteraren samma rätt att kvarstå i tjänsten som enligt regeringsformen gäller för domare.

3 kap.

Handläggning av ärenden vid förvaltningsdomstolen

12 §

Domförhet

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

När förvaltningsdomstolen behandlar mål enligt vattenlagen och miljöskyddslagen är förvaltningsdomstolen domför med fyra ledamöter, om inte ett större antal särskilt anges i lag. Vid behandlingen av dessa ärenden skall sammansättningen omfatta minst två lagfarna ledamöter, av vilka en skall vara ordförande.

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 också fatta beslut om att muntlig behandling skall hållas eller syn förrättas samt fatta de avgöranden som gäller genomförandet av dessa förfaranden och även besluta om andra åtgärder som hänför sig till förberedelse.

13 §

Sektioner

Förvaltningsdomstolen kan vara uppdelad på sektioner på det sätt som anges i domstolens arbetsordning.

14 §

Plenum

I förvaltningsdomstolens plenum deltar överdomaren som ordförande samt förvaltningsrättsdomarna och de extraordinarie förvaltningsrättsdomarna. Om en sakkunnigledamot enligt lag skall delta i behandlingen av ett lagskipningsärende, deltar denne på motsvarande sätt också när saken behandlas i plenum.

Plenum är domfört när minst hälften av de ledamöter som är i tjänst som överdomare eller förvaltningsrättsdomare är närvarande.

15 §

Förstärkt sammanträde

Förvaltningsdomstolen kan hålla förstärkt sammanträde, som är beslutfört med minst fem ledamöter. Om en sakkunnigledamot enligt lag skall delta i behandlingen av ett lagskipningsärende, deltar denne på motsvarande sätt också när saken behandlas vid förstärkt sammanträde.

Närmare bestämmelser om sammansättningen vid förstärkt sammanträde ges i arbetsordningen.

16 §

Behandling av lagskipningsärenden i plenum eller vid förstärkt sammanträde

För att säkerställa enhetlig lagskipning kan överdomaren överföra ett lagskipningsärende till plenum på det sätt som bestäms genom förordning.

Överdomaren eller ordföranden för en sektion kan för att säkerställa enhetlig lagskipning eller av någon annan grundad anledning överföra ett lagskipningsärende till förstärkt sammanträde på det sätt som bestäms i arbetsordningen.

17 §

Behandling av andra ärenden i plenum

Bestämmelser om behandlingen av andra ärenden i plenum utfärdas genom förordning.

18 §

Föredragning

Lagskipningsärendena avgörs på föredragning.

Ärendena föredras av en förvaltningsrättsdomare, förvaltningsrättssekreterare eller en notarie.

19 §

Ojävig sammansättning

Om förvaltningsdomstolen inte har möjlighet att sammanträda utan att någon i dess sammansättning är jävig kan, på domstolens framställning, högsta förvaltningsdomstolen förordna en lagfaren ledamot från en annan förvaltningsdomstol i stället för den som är jävig.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

20 §

Tjänsteåtal

En ledamot och en föredragande vid en förvaltningsdomstol åtalas för brott mot tjänstefel i hovrätten.

21 §

Informationsplikt och handräckning

Statliga och kommunala samt andra offentliga samfunds myndigheter är utan hinder av gällande sekretessbestämmelser skyldiga att på begäran lämna de upplysningar och den handräckning som en förvaltningsdomstol behöver för att behandla ett ärende.

22 §

Offentlighet vid handläggning

I ärenden i vilka tystnadsplikt gäller skall handläggningen ske inom stängda dörrar. Förvaltningsdomstolen kan bestämma att ett ärende skall behandlas inom stängda dörrar, om offentlig handläggning kunde medföra någon särskild olägenhet för en part.

Vid muntlig förhandling skall i övrigt iaktas vad som sägs i lagen om offentlighet vid rättegång (945/1984).

23 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning.

Närmare bestämmelser om hur arbetet vid förvaltningsdomstolen ordnas utfärdas i domstolens arbetsordning, som överdomaren fastställer efter att ha hört plenum.

5 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

24 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

Genom denna lag upphävs lagen den 31 december 1974 om länsrätterna (1021/1974) samt i 15 kap. vattenlagen av den 19 maj 1961 (264/1961) mellanrubriken före 14 § samt 14, 14 a, 15—19, 19 a, 20, 21 och 23 § sådana de lyder, lagen om länsrätterna jämte ändringar samt 15 kap. 14 § vattenlagen i lag 467/1987 och 1015/1993, 14 a, 15—19, 19 a, 20 och 21 § vattenlagen sådana de lyder i nämnda lag 467/1987 och 23 § vattenlagen i lag 590/1996.

Vad som i någon annan lag eller förordning sägs om länsrätt gäller sedan denna lag har trätt i kraft förvaltningsdomstolarna. Vad som i någon annan lag eller förordning sägs om en till namnet bestämd länsrätt gäller efter ikraftträdandet den förvaltningsdomstol till vars domkrets länsrättens domkrets huvudsakligen övergår.

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

25 §

Behandling av anhängiga ärenden

I lagen om ikraftträdande av miljöskyddslagstiftningen (/) finns bestämmelser om behandlingen av mål som är anhängiga vid

vattenöverdomstolen och om behandlingen av vissa miljöärenden som är anhängiga vid en länsrätt när denna lag träder i kraft. Övriga ärenden som är anhängiga vid länsrätterna när denna lag träder i kraft behandlas av den förvaltningsdomstol till vars domkrets vederbörande länsrätts domkrets i huvudsak överförs.

26 §

Tjänstetillsättning

Republikens president utnämner överdomarna och länsrättsdomarna vid länsrätterna i Nylands, Åbo och Björneborgs, Uleåborgs och Lapplands län samt länsrättsdomarna vid länsrätten i Vasa län till motsvarande tjänster vid de förvaltningsdomstolar som inrättas i stället för dessa länsrätter.

Ledamöterna i de andra förvaltningsdomstolarna utnämns första gången av republikens president på framställning av högsta förvaltningsdomstolen utan att tjänsterna förklaras lediga. Till tjänsterna som överdomare vid förvaltningsdomstol kan då anmäla sig alla andra länsrättsöverdomarna än de som nämns i 1 mom. och till tjänsterna som förvaltningsrättsdomare kan alla överdomare och länsrättsdomare vid dessa länsrätter anmäla sig. När en tjänst tillsätts ges den domare företrädare som är anställd vid en länsrätt vars domkrets delvis eller helt överförs

till förvaltningsdomstolen i fråga. Om domaren är anställd vid en länsrätt vars domkrets delvis överförs till flera förvaltningsdomstolar, skall det ministerium som behandlar justitieförvaltningsärenden höra domaren om till vilken tjänst han eller hon i första hand anmäler sig.

Vattenöverdomstolens vattenöverdomare kan på det sätt som avses i 2 mom. anmäla sig till tjänsterna som överdomare och förvaltningsrättsdomare vid Vasa förvaltningsdomstol. Republikens president utnämner vattenöverdomstolsråden till tjänsterna som förvaltningsrättsdomare vid Vasa förvaltningsdomstol.

27 §

Övriga personalarrangemang

Annan personal vid länsrätterna och vid vattenöverdomstolen än den som avses i 26 § övergår och motsvarande tjänster överförs till vederbörande förvaltningsdomstolar när denna lag träder i kraft. För överföring av tjänster krävs inte tjänstemannens samtycke, utom när de överförs från en ort till en annan. Det ministerium som behandlar justitieförvaltningsärenden beslutar om överföring av tjänster och om placeringen av personalen vid förvaltningsdomstolarna.

Sakkunnigledamöterna vid länsrätterna med uppdraget som bisyssla och deras suppleanter fortsätter mandattiden ut i motsvarande uppdrag vid förvaltningsdomstolarna.

2.

Lag**om ändring av lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen den 22 juli 1918 angående Högsta förvaltningsdomstolen (74/1918) en ny 2 a § som följer:

2 a §

När högsta förvaltningsdomstolen behandlar ärenden enligt vattenlagen (264/1961) och miljöskyddslagen (/) deltar utöver de lagfarna ledamöterna dessutom två ledamöter med uppdraget som bisyssla (*sakkunnigråd*).

Ledamöter med uppdraget som bisyssla utnämns av republikens president för fyra år i sänder. Blir uppdraget ledigt mitt under mandattiden, skall en ny ledamot med uppdraget som bisyssla utnämnas i samma ordning för den återstående tiden.

Behörighetsvillkor för ledamöter med uppdraget som bisyssla är lämplig högre högskoleexamen inom området teknik eller naturvetenskaper. Av dem krävs dessutom att de är förtrogna med de uppgifter som hör till området för den lagstiftning som skall tillämpas.

Särskilda bestämmelser finns om utnämning av övriga sakkunnigledamöter med

uppdraget som bisyssla i högsta förvaltningsdomstolen samt om deras deltagande i behandlingen av ärenden som gäller patent, nyttighetsmodellrätt eller kretsmönster för integrerade kretsar.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

Genom denna lag upphävs 17 kap. 10 § vattenlagen av den 19 maj 1961 (264/1961), sådant detta lagrum lyder i lag 467/1987.

De ledamöter med uppdraget som bisyssla vilka när denna lag träder i kraft är utnämnda till överingenjörsråd vid högsta förvaltningsdomstolen fortsätter i motsvarande uppgifter mandattiden ut.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

3.

Lag**om ändring av lagen om Ålands förvaltningsdomstol**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 28 juni 1994 om Ålands förvaltningsdomstol (547/1994) 2 § 1 mom., 3 § 2 mom. samt 4 och 7 § som följer:

2 §

Lagens förhållande till andra stadganden

På Ålands förvaltningsdomstol tillämpas vad som i lagen om förvaltningsdomstolarna (/) eller i någon annan lag eller förordning sägs om förvaltningsdomstolarna.

3 §

Administrativ chef

Lagmannen sköter de administrativa uppgifter som enligt lagen om förvaltningsdomstolarna och enligt förordningen som utfärdats med stöd av nämnda lag ankommer på förvaltningsdomstolens överdomare.

4 §

Förvaltningsdomare

Vid Ålands förvaltningsdomstol finns en

förvaltningsdomartjänst. Förvaltningsdomaren skall se till att tillämpningen av rättsprinciperna och att lagtolkningen är enhetlig i förvaltningsdomstolens avgöranden.

På förvaltningsdomaren tillämpas vad som föreskrivs om förvaltningsrättsdomare.

7 §

Utlåtande av Ålands landskapsstyrelse

Utlåtande av Ålands landskapsstyrelse skall inhämtas innan förvaltningsdomaren utnämns och suppleanter utses. Detsamma gäller när sakkunnigledamöter som avses i 7 § lagen om förvaltningsdomstolarna skall utses vid Ålands förvaltningsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

4.

Lag**om ändring av förvaltningsprocesslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i förvaltningsprocesslagen av den 26 juli 1996 (586/1996) 7 § 2 mom., 9 och 12 §,
38 § 1 mom., 48 § 1 mom. samt 69 och 70 § som följer:

7 §

*Besvär över statlig förvaltningsmyndighets
beslut*

Över beslut av en myndighet som är underställd statsrådet kan besvär anföras hos en förvaltningsdomstol.

9 §

Besvär över en förvaltningsdomstols beslut

Över beslut av en förvaltningsdomstol kan besvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

12 §

Behörig förvaltningsdomstol

Besvär skall anföras hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den myndighet vars beslut överklagas har sitt verksamhetsområde. Kan denna grund inte användas, skall besvär anföras hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den myndighet som har fattat beslutet har sitt huvudsakliga verksamhetsställe eller, om inte heller denna grund kan användas, hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets beslutet har fattats.

Med avvikelse från vad som sägs i 1 mom. skall besvär över beslut av en myndighet vars verksamhetsområde täcker hela landet anföras hos den förvaltningsdomstol vars domkrets beslutet huvudsakligen hänförs till på grund av att största delen av ett område eller en fastighet som avses i beslutet ligger inom domkretsen eller att den person eller sammanslutning som beslutet huvudsakligen gäller har hemkommun respektive hemort där.

Om det inte finns någon förvaltningsdomstol som med stöd av 1 och 2 mom. är behörig i saken, skall besvär anföras hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

38 §

Muntlig förhandling på begäran av part

Förvaltningsdomstolen skall hålla muntlig förhandling, om en enskild part begär det. Detsamma gäller för högsta förvaltningsdomstolen då den handlägger besvär över en förvaltningsmyndighets beslut. En parts begäran om muntlig förhandling kan avslås, om yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart förkastas eller om muntlig förhandling med hänsyn till ärendets art eller av någon annan orsak är uppenbart onödig.

48 §

Handräckning vid hörande

Besvärsmyndigheten kan av särskilda skäl besluta att vittnesförhör eller hörande av part enligt 39 § skall ske vid den förvaltningsdomstol eller tingsrätt där detta lämpligast kan ske.

69 §

Förvaltningsvistemål

Twister i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdsväg och som gäller offentligrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentligrättsligt

rättsförhållande (*förvaltningsvistemål*) behandlas av förvaltningsdomstolarna.

Ansökan genom vilken ett förvaltningsvistemål anhängiggörs skall tillställas förvaltningsdomstolen. I ansökningsskriften skall anges den åtgärd som yrkas samt grunderna för yrkandet.

70 §

Behörig förvaltningsdomstol i förvaltningsvistemål

Ett förvaltningsvistemål behandlas av den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den part mot vilken yrkandet riktas har sin hemort. Om yrkandet riktar sig mot staten, en kommun eller någon annan offentligrättslig juridisk person, skall målet behandlas av den

förvaltningsdomstol inom vars domkrets den myndighet eller det organ som för den juridiska personens talan har sitt verksamhetsställe.

Då en enskild person riktar ett yrkande mot staten får målet även behandlas vid den förvaltningsdomstol inom vars domkrets personen har sin hemort.

Om ingen förvaltningsdomstol enligt 1 och 2 mom. är behörig i ett förvaltningsvistemål, skall målet behandlas av Helsingfors förvaltningsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

Lagens 12 § tillämpas inte på besvär som anförs över beslut som har fattats före ikraftträdandet.

5.

Lag

om ändring av 19 § lagen om förvaltningsförfarande

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen den 6 augusti 1982 om förvaltningsförfarande (598/1982) 19 § 2 mom. som följer:

19 §

Syn och muntlig bevisning

Av särskilda skäl kan i förvaltningsförfarande vittne höras på ed och part under sanningsförsäkran. Hörandet verkställs av den förvaltningsdomstol vid vilken detta lämpligast kan ske. I justitieförvaltningsärenden som handläggs av domstol verkställs höran-

det dock av vederbörande domstol. Parterna skall beredas tillfälle att vara närvarande då ett vittne eller en part hörs, varvid de har rätt att ställa frågor till vittnet samt uttala sin åsikt om vittnets berättelse.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

6.

Lag**om ändring av kommunallagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 56 § 2 mom., 90 § 1 mom. och 97 § 1 mom. som följer:

56 §

Tillsyn över lagligheten i fullmäktiges beslut

1 mom. samt i beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd meddelat med anledning av ett rättelseyrkande söks hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär.

Vidhåller fullmäktige sitt beslut, skall kommunstyrelsen föra frågan om det föreligger lagliga hinder för verkställigheten av beslutet till förvaltningsdomstolen för avgörande. Förvaltningsdomstolen får inte avgöra ärendet förrän tiden för anförande av besvär över beslutet har gått ut.

97 §

Fullföljd

Förvaltningsdomstolens beslut överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Beslutet skall utan dröjsmål tillkännages genom anslag på kommunens, samkommunens eller behöriga kommuners anslagstavlor.

90 §

Kommunalbesvär

Ändring i beslut som fattats av fullmäktige eller samkommunens organ som avses i 81 §

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

7.

Lag**om ändring av 1 § lagen om offentlighet vid rättegång**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 21 december 1984 om offentlighet vid rättegång (945/1984) 1 § som följer:

1 §

Tillämpningsområde

ningsdomstolarna, tingsrätterna, jorrdomstolarna, försäkringsdomstolen, arbetsdomstolen, marknadsdomstolen och krigsdomstol.

Denna lag gäller offentlighet vid rättegång i riksätten, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, hovrätterna, förvalt-

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

8.

Lag**om ändring av 5 § lagen om översändande av handlingar**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 26 februari 1954 om översändande av handlingar (74/1954) 5 § 1 mom., sådant det lyder i lag 952/1993, som följer:

5 §

Vad som i denna lag sägs om statens förvaltningsmyndigheter tillämpas även på regeringen, högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolarna, försäkringsdomstolen och, då ändring söks i försäkringsdomstolens

beslut, på högsta domstolen, samt på revisionsrådet vid statens revisionsverk och på de kommunala förvaltningsmyndigheterna.

—————
Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

—————
Helsingfors den 18 september 1998

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister *Jussi Järventaus*

3.

Lag**om ändring av lagen om Ålands förvaltningsdomstol**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 28 juni 1994 om Ålands förvaltningsdomstol (547/1994) 2 § 1 mom., 3 § 2 mom. samt 4 och 7 § som följer:

Gällande lydelse

2 §

Lagens förhållande till andra stadganden

På Ålands förvaltningsdomstol tillämpas vad lagen om länsrätterna (1021/74) eller någon annan lag eller förordning stadgar om länsrätterna.

Föreslagen lydelse

2 §

Lagens förhållande till andra stadganden

På Ålands förvaltningsdomstol tillämpas vad som i lagen om *förvaltningsdomstolarna* (/) eller i någon annan lag eller förordning sägs om *förvaltningsdomstolarna*.

3 §

Administrativ chef

Lagmannen sköter de administrativa uppgifter som enligt lagen om länsrätterna och förordningen om länsrätterna (522/89) ankommer på länsrättsöverdomare.

Lagmannen sköter de administrativa uppgifter som enligt lagen om *förvaltningsdomstolarna* och enligt *förordning som utfärdats med stöd av nämnda lag* ankommer på *förvaltningsdomstolens* överdomare.

4 §

Förvaltningsdomare

Vid Ålands förvaltningsdomstol finns en förvaltningsdomartjänst. Förvaltningsdomaren sköter de uppgifter som stadgas i 8 § 2 mom. lagen om länsrätterna.

På förvaltningsdomaren tillämpas vad som stadgas om länsrättsdomare.

7 §

Utlåtande av Ålands landskapsstyrelse

Utlåtande av Ålands landskapsstyrelse skall inhämtas innan förvaltningsdomaren utnämns och suppleanter utses. Detsamma gäller när sakkunnigledamöter som avses i

4 §

Förvaltningsdomare

Vid Ålands förvaltningsdomstol finns en förvaltningsdomartjänst. Förvaltningsdomaren skall se till att tillämpningen av rättsprinciperna och att lagtolkningen är enhetlig i *förvaltningsdomstolens* avgöranden.

På förvaltningsdomaren tillämpas vad som föreskrivs om *förvaltningsrättsdomare*.

7 §

Utlåtande av Ålands landskapsstyrelse

Utlåtande av Ålands landskapsstyrelse skall inhämtas innan förvaltningsdomaren utnämns och suppleanter utses. Detsamma gäller när sakkunnigledamöter som avses i

Gällande lydelse

11 § lagen om länsrätterna skall utses vid Ålands förvaltningsdomstol.

Föreslagen lydelse

7 § lagen om *förvaltningsdomstolarna* skall utses vid Ålands förvaltningsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

4.

Lag**om ändring av förvaltningsprocesslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i förvaltningsprocesslagen av den 26 juli 1996 (586/1996) 7 § 2 mom., 9 och 12 §, 38 § 1 mom., 48 § 1 mom. samt 69 och 70 § som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 §

Besvär över statlig förvaltningsmyndighets beslut

Över beslut av en myndighet som är underställd statsrådet kan besvär anföras hos länsrätten.

Över beslut av en myndighet som är underställd statsrådet kan besvär anföras hos *en förvaltningsdomstol*.

9 §

9 §

*Besvär över länsrättens beslut**Besvär över en förvaltningsdomstols beslut*

Över beslut av en länsrätt kan besvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Över beslut av en *förvaltningsdomstol* kan besvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

12 §

12 §

*Behörig länsrätt**Behörig förvaltningsdomstol*

Besvär skall anföras hos den länsrätt inom vars domkrets den myndighet vars beslut överklagas har sitt verksamhetsområde. Kan denna grund inte användas, skall besvär anföras hos den länsrätt inom vars domkrets den myndighet som har fattat beslutet har sitt verksamhetsställe eller, om inte heller denna grund kan användas, hos den länsrätt inom vars domkrets beslutet har fattats.

Besvär skall anföras hos den *förvaltningsdomstol* inom vars domkrets den myndighet vars beslut överklagas har sitt verksamhetsområde. Kan denna grund inte användas, skall besvär anföras hos den *förvaltningsdomstol* inom vars domkrets den myndighet som har fattat beslutet har sitt *huvudsakliga* verksamhetsställe eller, om inte heller denna grund kan användas, hos den *förvaltnings-*

Gällande lydelse

Om det inte finns någon länsrätt som med stöd av 1 mom. är behörig i saken, skall besvär anföras hos länsrätten i Nylands län.

38 §

Muntlig förhandling på begäran av part

Länsrätten skall hålla muntlig förhandling, om en enskild part begär det. Detsamma gäller för högsta förvaltningsdomstolen då den handlägger besvär över en förvaltningsmyndighets beslut. En parts begäran om muntlig förhandling kan avslås, om yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart förkastas eller om muntlig förhandling med hänsyn till ärendets art eller av någon annan orsak är uppenbart onödig.

48 §

Handräckning vid hörande

Besvärsmyndigheten kan av särskilda skäl besluta att vittnesförhör eller hörande av part enligt 39 § skall ske vid den länsrätt eller tingsrätt där detta lämpligast kan ske.

69 §

Förvaltningstvistemål

Länsrätten behandlar tvister som gäller offentligrättslig betalningsskyldighet eller

Föreslagen lydelse

domstol inom vars domkrets beslutet har fattats.

Med avvikelse från vad som sägs i 1 mom. skall besvär över beslut av en myndighet vars verksamhetsområde täcker hela landet anföras hos den förvaltningsdomstol vars domkrets beslutet huvudsakligen hänför sig till på grund av att största delen av ett område eller en fastighet som avses i beslutet ligger inom domkretsen eller att den person eller sammanslutning som beslutet huvudsakligen gäller har hemkommun respektive hemort där.

Om det inte finns någon förvaltningsdomstol som med stöd av 1 och 2 mom. är behörig i saken, skall besvär anföras hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

38 §

Muntlig förhandling på begäran av part

Förvaltningsdomstolen skall hålla muntlig förhandling, om en enskild part begär det. Detsamma gäller för högsta förvaltningsdomstolen då den handlägger besvär över en förvaltningsmyndighets beslut. En parts begäran om muntlig förhandling kan avslås, om yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart förkastas eller om muntlig förhandling med hänsyn till ärendets art eller av någon annan orsak är uppenbart onödig.

48 §

Handräckning vid hörande

Besvärsmyndigheten kan av särskilda skäl besluta att vittnesförhör eller hörande av part enligt 39 § skall ske vid den förvaltningsdomstol eller tingsrätt där detta lämpligast kan ske.

69 §

Förvaltningstvistemål

Tvister i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdsväg och som

Gällande lydelse

någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande och i vilket ett avgörande som skall fattas av en myndighet söks på annat sätt än i fullföljdsväg (*förvaltningsvistemål*).

Ansökan genom vilken ett förvaltningsvistemål anhängiggörs skall tillställas länsrätten. I ansökningsskriften skall anges den åtgärd som yrkas samt grunderna för yrkandet.

70 §

Behörig länsrätt i förvaltningsvistemål

Förvaltningsvistemål behandlas av den länsrätt inom vars domkrets den part mot vilken yrkandet riktas har sin hemort. Riktas yrkandet mot staten, en kommun eller någon annan offentligrättslig juridisk person, skall målet behandlas av den länsrätt inom vars domkrets den myndighet eller det organ som för den juridiska personens talan har sitt verksamhetsställe.

Då en enskild person riktar ett yrkande mot staten, får målet även behandlas vid den länsrätt inom vars domkrets personen har sin hemort.

Om ingen länsrätt enligt 1 och 2 mom. är behörig i ett förvaltningsvistemål, skall målet behandlas av länsrätten i Nylands län.

Föreslagen lydelse

gäller offentligrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande (*förvaltningsvistemål*) behandlas av *förvaltningsdomstolarna*.

Ansökan genom vilken ett förvaltningsvistemål anhängiggörs skall tillställas *förvaltningsdomstolen*. I ansökningsskriften skall anges den åtgärd som yrkas samt grunderna för yrkandet.

70 §

Behörig förvaltningsdomstol i förvaltningsvistemål

Ett förvaltningsvistemål behandlas av den *förvaltningsdomstol* inom vars domkrets den part mot vilken yrkandet riktas har sin hemort. Om yrkandet riktar sig mot staten, en kommun eller någon annan offentligrättslig juridisk person, skall målet behandlas av den *förvaltningsdomstol* inom vars domkrets den myndighet eller det organ som för den juridiska personens talan har sitt verksamhetsställe.

Då en enskild person riktar ett yrkande mot staten får målet även behandlas vid den *förvaltningsdomstol* inom vars domkrets personen har sin hemort.

Om ingen *förvaltningsdomstol* enligt 1 och 2 mom. är behörig i ett förvaltningsvistemål, skall målet behandlas av *Helsingfors förvaltningsdomstol*.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

Lagens 12 § tillämpas inte på besvär som anförs över beslut som har fattats före ikraftträdandet.

5.

Lag**om ändring av 19 § lagen om förvaltningsförfarande**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 6 augusti 1982 om förvaltningsförfarande (598/1982) 19 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Syn och muntlig bevisning

Av särskilt skäl kan i förvaltningsförfarande vittne höras på ed och part under sanningsförsäkran. Hörandet verkställs av den länsrätt vid vilken detta lämpligast kan ske. I justitieförvaltningsärenden som handläggs av domstol verkställs hörandet dock av vederbörande domstol. Parterna skall beredas tillfälle att vara närvarande då vittne eller part hörs, varvid de har rätt att ställa frågor till vittnet samt uttala sin åsikt om vittnets berättelse.

Av särskilda skäl kan i förvaltningsförfarande vittne höras på ed och part under sanningsförsäkran. Hörandet verkställs av den *förvaltningsdomstol* vid vilken detta lämpligast kan ske. I justitieförvaltningsärenden som handläggs av domstol verkställs hörandet dock av vederbörande domstol. Parterna skall beredas tillfälle att vara närvarande då ett vittne eller en part hörs, varvid de har rätt att ställa frågor till vittnet samt uttala sin åsikt om vittnets berättelse.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

6.

Lag**om ändring av kommunallagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 56 § 2 mom., 90 § 1 mom. och 97 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

56 §

Tillsyn över lagligheten i fullmäktiges beslut

Vidhåller fullmäktige sitt beslut, skall kommunstyrelsen föra frågan om det före-

Vidhåller fullmäktige sitt beslut, skall kommunstyrelsen föra frågan om det före-

Gällande lydelse

ligger lagliga hinder för verkställigheten av beslutet till länsrätten för avgörande. Länsrätten får inte avgöra ärendet förrän tiden för anförande av besvär över beslutet har gått ut.

90 §

Kommunalbesvär

Ändring i beslut som fattats av fullmäktige eller samkommunens organ som avses i 81 § 1 mom. samt i beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd meddelat med anledning av ett rättelseyrkande söks hos länsrätten genom kommunalbesvär.

97 §

Fullföljd

Länsrättens utslag överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Utslaget skall utan dröjsmål tillkännages genom anslag på kommunens, samkommunens eller behöriga kommuners anslagstavlor.

Föreslagen lydelse

ligger lagliga hinder för verkställigheten av beslutet till *förvaltningsdomstolen* för avgörande. *Förvaltningsdomstolen* får inte avgöra ärendet förrän tiden för anförande av besvär över beslutet har gått ut.

90 §

Kommunalbesvär

Ändring i beslut som fattats av fullmäktige eller samkommunens organ som avses i 81 § 1 mom. samt i beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd meddelat med anledning av ett rättelseyrkande söks hos *förvaltningsdomstolen* genom kommunalbesvär.

97 §

Fullföljd

Förvaltningsdomstolens beslut överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. *Beslutet* skall utan dröjsmål tillkännages genom anslag på kommunens, samkommunens eller behöriga kommuners anslagstavlor.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

7.

Lag**om ändring av 1 § lagen om offentlighet vid rättegång**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 21 december 1984 om offentlighet vid rättegång (945/1984) 1 § som följer:

Gällande lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag gäller offentlighet vid rättegång i riksätten, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt, allmän under rätt, jorddomstol, vattenöverdomstolen, vattendomstol, omsättningsskatterätten, försäkringsdomstolen, arbetsdomstolen, marknadsdomstolen, tjänsteöverdomstolen, länsrätt och krigsdomstol.

Föreslagen lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag gäller offentlighet vid rättegång i riksätten, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, hovrätterna, förvaltningsdomstolarna, tingsrätterna, jorddomstolarna, försäkringsdomstolen, arbetsdomstolen, marknadsdomstolen och krigsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

8.

Lag**om ändring av 5 § lagen om översändande av handlingar**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 26 februari 1954 om översändande av handlingar (74/1954) 5 § 1 mom., sådant det lyder i lag 952/1993, som följer:

Gällande lydelse

5 §

Vad denna lag stadgar om statens förvaltningsmyndigheter tillämpas även på regeringen, högsta förvaltningsdomstolen, länsrätterna, omsättningsskatterätten, försäkringsdomstolen och, då ändring söks i försäkringsdomstolens utslag, på högsta domstolen, samt på revisionsrådet vid statens revisionsverk och de kommunala förvaltningsmyndigheterna.

Föreslagen lydelse

5 §

Vad som i denna lag sägs om statens förvaltningsmyndigheter tillämpas även på regeringen, högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolarna, försäkringsdomstolen och, då ändring söks i försäkringsdomstolens beslut, på högsta domstolen, samt på revisionsrådet vid statens revisionsverk och på de kommunala förvaltningsmyndigheterna.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999.

Utkast

Bilaga 2

Förordning

om förvaltningsdomstolarna

På föredragning av justitieministern föreskrivs med stöd av 23 § lagen den 19 om förvaltningsdomstolarna (/):

Personalen

1 §

Om överdomaren har förhinder, sköts hans uppgifter av den enligt tjänsteår äldsta förvaltningsrättsdomare som är i tjänst.

2 §

Vid förvaltningsdomstolen kan utöver de tjänster som nämns i 4 och 10 § lagen om förvaltningsdomstolarna också finnas andra tjänster och personal i arbetsavtalsförhållande.

3 §

Förvaltningsrättssekreterarna utnämns av plenum. Övrig personal utnämns eller anställs av överdomaren.

4 §

Överdomaren kan ta ut tjänstledighet högst 30 dagar om året. Tjänstledighet utöver detta beviljas av högsta förvaltningsdomstolen.

5 §

Högst ett års oavbruten tjänstledighet för en förvaltningsrättsdomare beviljas av överdomaren. Tjänstledighet för längre tid än ett år beviljas av högsta förvaltningsdomstolen. Extraordinarie förvaltningsrättsdomare beviljas tjänstledighet i samma ordning som motsvarande ordinarie tjänsteinnehavare.

Övriga tjänstemän beviljas tjänstledighet av överdomaren.

Beslut om skötseln av en tjänst under tiden för tjänstledighet fattas av samma myndighet som har beviljat tjänstledigheten.

6 §

Angående beslut om skötseln av en ledig tjänst eller ett ledigt uppdrag gäller i tillämpliga delar vad som ovan sägs om tillfälliga tjänstearrangemang.

Behandling av ärenden vid förvaltningsdomstolen

7 §

Om avgörandet av ett ärende kan ha principiell betydelse för tillämpningen av lag eller om avgörandet skulle innebära avvikelse från tidigare praxis, kan överdomaren bestämma att saken skall behandlas i plenum.

Skall muntlig förhandling hållas i ett ärende, får saken inte utan särskilda skäl överföras att avgöras av plenum.

8 §

I plenum avgörs de förvaltningsärenden som gäller utnämning av förvaltningsrättssekreterare samt sådana förordnanden att handlägga och avgöra ansökningar om förbud mot och avbrytande av utsökning som avses i 10 § 4 mom. lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg.

9 §

Förvaltningsdomstolen har en ledningsgrupp som biträder överdomaren i arbetet att leda och utveckla domstolen.

Till ledningsgruppen hör överdomaren som ordförande samt den tjänsteman som är förvaltningschef, om en sådan har utsetts. Till ledningsgruppen hör också annan personal vid förvaltningsdomstolen enligt vad som bestäms i arbetsordningen. I arbetsordningen bestäms också om val och mandattid för dessa personer.

I ledningsgruppen behandlas

1) förslag till arbetsordning för förvaltningsdomstolen,

2) förslag till resultatmål för förvaltningsdomstolen,

3) uppföljning av hur resultatmålen för förvaltningsdomstolen har förverkligats,

- 4) förslag till förvaltningsdomstolens budget,
- 5) utbildningsplanen för personalen,
- 6) andra ärenden som bestäms i arbetsordningen samt
- 7) andra ärenden som överdomaren bestämmer.

10 §

När överdomaren leder förvaltningsdomstolens verksamhet skall han eller hon bland annat

- 1) dra försorg om och utveckla domstolens funktionsduglighet samt se till att resultatmålen uppnås,
- 2) övervaka att tillämpningen av rättsgrundsatser och tolkningen av lag är enhetlig i förvaltningsdomstolens avgöranden,
- 3) ställa upp resultatmål för förvaltningsdomstolen,
- 4) ge utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller utnämning av förvaltningsrättsdomare samt
- 5) ge utlåtande om tjänstledighetsansökningar av förvaltningsrättsdomare och göra behövliga framställningar om skötseln av en tjänst i de fall då högsta förvaltningsdomstolen har beslutanderätt.

Överdomaren kan förordna någon av förvaltningsrättsdomarna eller någon annan av förvaltningsdomstolens tjänstemän att vara förvaltningschef.

11 §

Överdomaren avgör de administrativa frågor i förvaltningsdomstolen om vilka det inte föreskrivits att de skall avgöras i plenum.

Överdomaren kan till plenum överföra sin beslutanderätt i ett administrativt ärende.

Överdomaren kan överföra sin beslutanderätt i ett visst ärende eller i vissa kategorier av ärenden på den tjänsteman som är förvaltningschef. Ärenden som nämns i 10 § får dock inte överföras.

12 §

Förvaltningschefen skall

- 1) avgöra de ärenden som överdomaren har överfört på honom,
- 2) leda och övervaka kansliarbetet vid förvaltningsdomstolen,

3) sköta den interna informationen och informationen till myndigheterna och allmänheten om förvaltningsdomstolens verksamhet samt

4) i plenum och för överdomaren föredra de ärenden som gäller förvaltningsdomstolens administration, om inte överdomaren bestämmer något annat.

13 §

En föredragande kan på förvaltningsdomstolens vägnar begära bemötanden och förklaringar samt akten och utlåtande av den myndighet som tidigare avgjort saken liksom även andra motsvarande utredningar som behövs för att avgöra saken. Föredraganden kan också sätta ut en viss tid för inlämnande av bemötande eller förklaring. En biträdande tjänsteman som har tillräcklig kompetens kan förordnas att i stället för en föredragande vidta dessa åtgärder.

Särskilda bestämmelser

14 §

Liggarexemplaret av en expedition som innehåller förvaltningsdomstolens beslut skall undertecknas av dem som har deltagit i avgörandet. Har ärendet föredragits av någon annan än en ledamot av förvaltningsdomstolen, skall liggarexemplaret kontrasteras av föredraganden. Har omröstning om beslutet ägt rum eller har föredraganden anmält avvikande mening, skall votum och föredragandens reservation antecknas i liggarexemplaret.

Andra beslut som fattas vid muntlig handläggning än beslut genom vilket saken avslutas kan tas in i protokollet över den muntliga handläggningen. Till denna del upprättas inte något separat liggarexemplar.

Skall något liggarexemplar inte upprättas i saken, antecknas votum och avvikande mening i ett separat protokoll.

15 §

Expeditionerna undertecknas av föredraganden. Föredraganden svarar för att expeditionen motsvarar beslutet.

Andra expeditioner än de som utfärdas i lagskipningsärenden undertecknas av ordföranden för sammanträdet eller den tjänsteman

som har avgjort saken. Har saken avgjorts på föredragning, skall expeditionen dessutom kontrasigneras av föredraganden.

16 §

Justitieministeriet fastställer grunderna för arvoden till de sakkunnigledamöter som avses i 7 § lagen om förvaltningsdomstolarna.

17 §

Förvaltningsdomstolarna skall sända sina arbetsordningar till justitieministeriet och högsta förvaltningsdomstolen för kännedom.

18 §

Denna förordning träder i kraft den 1 november 1999.
