

# Bedömningspromemoria om behovet av vissa ändringar i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning



# Bedömningspromemoria om behovet av vissa ändringar i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

Elina Nyholm

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Justitieministeriet

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-591-3

ISSN pdf: 2490-1172

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023 Finland

## Bedömningspromemoria om behovet av vissa ändringar i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

---

**Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2023:26** Tema Betänkanden och utlåtanden

**Utgivare** Justitieministeriet

---

**Författare** Elina Nyholm

**Språk** svenska

**Sidantal**

53

---

### Referat

I denna bedömningspromemoria behandlas möjliga utgångspunkter för revidering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning. Granskningen utgår från två möjliga lösningar. En lösning är att en sammansättning med två ledamöter blir ny huvudregel i stället för den nuvarande huvudregeln med en sammansättning med tre ledamöter. En annan lösning är att en sammansättning med tre ledamöter behålls som huvudregel samtidigt som det blir betydligt mer flexibelt att vid behov använda en sammansättning med två ledamöter.

Man har framför allt utgått från att bestämmelserna om domstolarnas sammansättning ska utvecklas genom att lätta på dem. Detta ökar kostnadseffektiviteten och försnabbar behandlingen av ärenden vid förvaltningsdomstolarna, vilket förbättrar tillgången till rättssäkerhet i rätt tid.

Bestämmelser om en sammansättning med två lagfarna ledamöter som huvudregel eller om en flexibel möjlighet att använda en sammansättning med två lagfarna ledamöter stöder den utveckling som hittills skett. Att fastställa en sammansättning med två lagfarna ledamöter som huvudregel stärker den praxis som redan nu vanligtvis tillämpas vid förvaltningsdomstolarna. Ändringen innebär inte att ärenden som till sin art eller omfattning eller av någon annan motsvarande orsak förutsätter behandling av en sammansättning med minst tre lagfarna ledamöter i fortsättningen skulle behandlas av en sammansättning med två ledamöter.

---

**Nyckelord** förvaltningsdomstolar, domstolar, domstolsväsen, sammansättning

---

**ISBN PDF** 978-952-400-591-3

**Ärendenummer** -

**ISSN PDF** 2490-1172

**Projektnummer** OM045:00/2023

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-591-3>

---

## Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:26</b>		<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Tekijä/t Kieli</b>	Elina Nyholm ruotsi	<b>Sivumäärä</b>	53

### Tiivistelmä

Arviomuistiossa käsitellään hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten uudistamisen mahdollisia lähtökohtia. Lähtökohdiksi tarkastelulle on otettu joko kahden jäsenen kokoonpanon muuttaminen pääsäännöksi nykyisen kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan tai kolmen jäsenen kokoonpanon säilyttäminen pääsääntönä, mutta kahden jäsenen kokoonpanon käyttämisen mahdollistaminen kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan huomattavasti nykyistä joustavammin.

Kokoonpanosäännösten keventäminen on ollut vallitseva suuntaus niiden viimeaikaisessa kehittämisessä tuomioistuimissa. Kokoonpanosäännösten keventäminen lisää kustannustehokkuutta ja nopeuttaa osaltaan asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa, ja tämä puolestaan parantaa oikeusturvan saatavuutta ja oikea-aikaisuutta.

Kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon säätäminen pääsäännöksi tai joustava mahdollisuus kokoonpanon keventämiseen kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi tukisi tähänastista kokoonpanosäännösten kehitystä. Kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon säätäminen pääsäännöksi vahvistaisi jo käytännössä hallinto-oikeuksissa yleisimmäksi kokoonpanotyyppiksi muodostuneen linjauksen. Uudistamisen tarkoituksena ei olisi siirtää kahden jäsenen kokoonpanon käsiteltäväksi ollenkaan sellaisia asioita, jotka laadultaan tai laajuudeltaan tai jostain muusta vastaavasta syystä edellyttävät vähintään kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanoa.

**Asiasanat** hallinto-oikeudet, tuomioistuimet, tuomioistuinlaitos, kokoonpano

**ISBN PDF** 978-952-400-591-3 **ISSN PDF** 2490-1172  
**Asianumero** - **Hankenumero** OM045:00/2023

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-591-3>

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Bakgrunden till behovet att revidera bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning</b> .....	6
<b>2</b>	<b>Nuläget i fråga om lagstiftningen om förvaltningsdomstolarnas sammansättning</b> .....	9
2.1	Bassammansättningen och sakkunnigledamöters deltagande .....	9
2.2	Sammansättning med två ledamöter .....	10
2.3	Sammansättning med en ledamot .....	12
<b>3</b>	<b>Bedömning av de gällande bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning</b> .....	14
3.1	Den historiska bakgrunden till de nuvarande bestämmelserna .....	14
3.2	Granskning av hur aktuella bestämmelserna om en sammansättning med två ledamöter är .....	17
3.3	Jämförelse med bestämmelserna om sammansättningen av andra inhemska domstolar .....	22
3.4	Internationell jämförelse .....	27
<b>4</b>	<b>Alternativa sätt att revidera grundprinciperna för bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning och bedömning av alternativen</b> .....	30
4.1	Grundprinciper för en revidering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning .....	30
4.2	Preliminär bedömning av konsekvenserna av en revidering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning .....	35
4.3	Saker som ska beaktas när beslutssammansättningen bestäms .....	39
4.4	Andra ändringar som krävs om huvudregeln blir en sammansättning med två ledamöter .....	41
4.5	Andra reformbehov som har samband med bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning .....	46
<b>5</b>	<b>Sammanfattning och slutsatser</b> .....	48
<b>6</b>	<b>Frågor till remissinstanserna</b> .....	52

# 1 Bakgrunden till behovet att revidera bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

Bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning är en del av de förvaltningsprocessnormer som tillämpas. Bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning har med jämna mellanrum ändrats delvis, men någon helhetsrevidering har inte gjorts. Därför är bestämmelserna delvis splittrade och har inte till alla delar hållits uppdaterade. Uppdateringen av lagstiftningen borde också granskas utgående från att bestämmelserna om sammansättningen ska möjliggöra en ändamålsenlig sammansättning i alla typer av ärenden. Bestämmelserna om sammansättningen är av betydelse med tanke på en ändamålsenlig användning av domstolarnas resurser och också med tanke på rättsskyddet. Det förefaller finnas behov av att revidera bestämmelserna åtminstone delvis. De gällande bestämmelserna är delvis mycket omfattande, detaljerade och komplicerade.

Bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas och specialdomstolarnas sammansättning ingår nu i de speciallagar som gäller dessa domstolar. Bestämmelserna om högsta förvaltningsdomstolen ingår huvudsakligen i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) 2 kap., om förvaltningsdomstolarna huvudsakligen i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) 3 kap., om försäkringsdomstolen i lagen om rättegång i försäkringsdomstolen (677/2016) 2 kap., om marknadsdomstolen i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) 1 a kap. och om arbetsdomstolen i lagen om rättegång i arbetsdomstolen (646/1974) 8 §. Det finns behov av att granska placeringen av bestämmelserna om sammansättningen i lagstiftningen åtminstone när det gäller förvaltningsdomstolarna, eftersom lagen om förvaltningsdomstolarna 2017 upphävdes i samband med stiftandet av domstolslagen (673/2016) till övriga delar än bestämmelserna om sakkunnigledamöter och sammansättningar.

När det gäller bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning finns det behov att bedöma om det i samband med revideringen av lagen är ändamålsenligt att samtidigt överföra dem exempelvis till lagen om rättegång i förvaltningsärenden

(808/2019), som också i övrigt reglerar förvaltningsprocessen. På motsvarande sätt har också andra sammansättningsbestämmelser placerats i de processlagar som gäller dem, när det gäller hovrätterna och tingsrätterna i rättegångsbalken (4/1734) 2 kap.

Det vore skäl att revidera i synnerhet bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning i sin helhet eftersom bestämmelserna nu utgör en mycket kasuistisk lagstiftningshelhet. Det har i praktiken visat sig vara en utmanande lösning att hålla denna helhet uppdaterad. I denna bedömningspromemoria utvärderas olika alternativ för bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning. Till en eventuell revidering som helhet ansluter sig också många andra delområden, såsom revidering av andra sammansättningsbestämmelser än för förvaltningsdomstolarna, men de lämnas i detta skede utanför granskningen i denna promemoria.

Utgångspunkten för gällande bestämmelser är att förvaltningsdomstolen är domför med tre ledamöter. En större andel av förvaltningsdomstolarnas avgöranden görs dock numera i sammansättningar med två ledamöter än i bassammansättningen med tre ledamöter. Huvudregeln enligt 12 § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna är således inte längre i det juridiska livet i praktiken någon huvudregel. Orsaken är bestämmelserna om en lättare sammansättning i 12 a och b § i lagen om förvaltningsdomstolarna, som fogats till lagen genom ändringslagen 675/2006, och också de tillägg som senare gjorts i dessa bestämmelser. När det gäller bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning är målet att i denna bedömningspromemoria utvärdera alternativen, om det kunde införas flexiblare bestämmelser än nu om att förvaltningsdomstolen är domför med två ledamöter eller om det borde göras till huvudregel i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning.

Med beaktande av det som konstaterats ovan kunde det vara skäl att bereda en regeringsproposition om revidering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning. Bestämmelsernas aktualitet och funktion och en ändamålsenlig användning av resurserna kunde förbättras bland annat genom att olika sammansättningsalternativ läggs till så att bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning smidigare skulle motsvara behoven i olika beslutssituationer. Sammansättningen kunde regleras med beaktande av olika beslutssituationer så att ärendena i fullföljdsdomstolar kunde avgöras i en mindre sammansättning och sammansättningarna vid behov kunde vara större. Bestämmelserna om sammansättningen borde formuleras så att de inte är beroende av ändringar i speciallagstiftningen.



Justitieministeriet har 19.5.2021 av högsta förvaltningsdomstolen fått en framställning om att lagstiftningsåtgärder ska vidtas.<sup>1</sup> Framställningen innehöll ett initiativ om att bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning ska revideras. Framställningen baserar sig på det arbetsgruppsbetänkande som förvaltningsdomstolarnas interna arbetsgrupp som tillsatts av högsta förvaltningsdomstolen avgett 29.4.2021.<sup>2</sup> I betänkandet föreslogs ändringar i bestämmelserna om högsta förvaltningsdomstolens, förvaltningsdomstolarnas och försäkringsdomstolens sammansättning. Arbetsgruppen föreslog exempelvis om nya stärkta sektions- eller avdelningssammansättningar och att användningen av en sammansättning med två ledamöter ska ökas i högsta förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller besvärstillstånd samt att användningen av en sammansättning med två ledamöter ska ökas i förvaltningsdomstolarna och försäkringsdomstolen.

I högsta förvaltningsdomstolens framställning föreslås inte någon helhetsreform av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning även om man i arbetsgruppen identifierade ett behov av detta. Enligt arbetsgruppen finns det särskilt i fråga om förvaltningsdomstolarna ett brådskande behov att bedöma i vilken utsträckning det är möjligt att minska användningsområdet för den nuvarande sammansättningen med tre ledamöter och övergå i större utsträckning till en sammansättning med två ledamöter. Arbetsgruppen har dock inte haft möjlighet att inom ramen för den tidsfrist som ställts för den och sin begränsade sammansättning utreda alternativa lagstiftningsätt och olika ärendegrupper i detalj för utarbetandet av ett sådant förslag.<sup>3</sup>

Förvaltningsdomstolarnas överdomare kallade 22.3.2022 justitieministeriets och Domstolsverkets representanter till ett möte för att diskutera förvaltningsdomstolarnas synpunkter på behovet av att revidera sammansättningsbestämmelserna. De synpunkter som framfördes vid mötet beaktas i den fortsatta beredningen av ärendet.

Avsikten är att med hjälp av bedömningspromemorian och de utlåtanden som fås om den kartlägga vilka synpunkter aktörerna inom förvaltningsdomstols- och förvaltningsrättsfältet har på bestämmelserna om sammansättningen och revideringen av utgångspunkterna för den. I detta skede har den förberedande beredningen gjorts som tjänsteuppdrag.

---

1 [https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcLmLV7h/Esitys\\_valtio-neuvostolle\\_kokoonpanosaannoksista\\_19.5.2021.pdf](https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcLmLV7h/Esitys_valtio-neuvostolle_kokoonpanosaannoksista_19.5.2021.pdf)

2 [https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcSw7WWv/Kokoonpanotyoryhman\\_mietinto\\_29.4.2021.pdf](https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcSw7WWv/Kokoonpanotyoryhman_mietinto_29.4.2021.pdf)

3 HFD:s framställning 19.5.2021, s. 2.

## 2 Nuläget i fråga om lagstiftningen om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

### 2.1 Bassammansättningen och sakkunnigledamöters deltagande

Enligt bestämmelsen om rättsskydd i 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Paragrafen innehåller också rätt att söka ändring som gäller lagstiftarens uppdrag liksom tryggande av andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning genom lag. Ändamålsenliga bestämmelser om sammansättningen tryggar för sin del en rättvis rättegång.

I 100 § i grundlagen finns bestämmelser om de högsta domstolarnas sammansättning och domförhet. I grundlagen föreskrivs inte om tingsrätternas, hovrätternas, de regionala förvaltningsdomstolarnas eller specialdomstolarnas sammansättning. Dessa domstolars sammansättning fastställs i lagarna om domstolarna.

I 3 kap. i lagen om förvaltningsdomstolarna finns bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning. Enligt 12 § 1 mom. är förvaltningsdomstolen domför med tre ledamöter, om inte något annat bestäms särskilt i lag. Detta är således utgångspunkten för bestämmelserna om sammansättningen.

I 12 § 2 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna föreskrivs när förvaltningsdomstolens sammansättning är domför när en sakkunnigledamot deltar i behandlingen av ett ärende. Enligt denna bestämmelse ska vid behandlingen av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen samt ärenden som ska avgöras vid gemensam behandling enligt miljöskyddslagen eller marktäktslagen i sammansättningen med tre ledamöter ingå två lagfarna ledamöter och en ledamot som är förtrogen med det naturvetenskapliga eller tekniska området och vid behandlingen av ärenden som avses i 7 § två lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot. Bestämmelsen i 12 § 2 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna utgör således ett undantag till huvudregeln i 1 mom. i samma paragraf enligt vilket sammansättningen är tre lagfarna ledamöter.

Enligt 4 kap. 2 § 1 mom. i domstolslagen (673/2016) behandlar och avgör förvaltningsdomstolen mål och ärenden vid sammanträde på föredragning. Som föredragande verkar förvaltningsdomstolens föredragande eller så kan vid en sammansättning med flera än en domare också användas medlemsföredragning.

Enligt 7 § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna deltar i förvaltningsdomstolen en sakkunnigledamot i behandlingen och avgörandet i följande ärendegrupper:

1. ärenden enligt barnskyddslagen (417/2007) som gäller barn- och familjeinriktat barnskydd,
  - a. ärenden enligt adoptionslagen (22/2012) som gäller avbrytande av adoptionsrådgivning, vägran att tillhandahålla internationell adoptionstjänst eller avbrytande av tjänsten, adoptionstillstånd eller rätt att få uppgifter ur adoptionshandlingar,
2. ärenden enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) som gäller meddelande av specialomsorger och fortsatta specialomsorger mot den berördas egen vilja,
3. ärenden som gäller beslut om att någon enligt mentalvårdslagen (1116/1990) skall tas in för vård eller hållas kvar för fortsatt vård oberoende av sin vilja, om att hans eller hennes egendom skall omhändertas eller om att kontakterna skall begränsas,
4. ärenden som gäller beslut enligt vilket någon i enlighet med 11 eller 12 § i lagen om missbrukarvård (41/1986) oberoende av sin vilja ska intas för vård samt frågor som avses i 13 § i nämnda lag,
5. samt ärenden som avses i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016).

Enligt 13 a § i lagen om förvaltningsdomstolarna kan en kollegial sammansättning vid förvaltningsdomstolen förstärkas med ytterligare en lagfaren ledamot, om det är motiverat med hänsyn till målets eller ärendets art eller omfattning, eller av någon annan särskild orsak. Detta är möjligt också då det finns en sakkunnigledamot i sammansättningen.

## 2.2 Sammansättning med två ledamöter

Genom en ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna (675/2006) som trädde i kraft 1.1.2007 fogades till lagen två nya paragrafer 12 a och 12 b §. I dessa paragrafer infördes parallellt med en sammansättning med tre ledamöter som alternativ en sammansättning som är snävare än bassammansättningen och består av två ledamöter och en ledamot i ärendegrupper som räknas upp i lagen.

Enligt 12 a § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna är förvaltningsdomstolen domför också i en sammansättning med två ledamöter, om inte en fråga som ska avgöras i ärendet på grund av sin natur kräver en sammansättning med tre ledamöter och domstolen ska avgöra ett fullföljdsärende som gäller

1. naturliga avdrag, avdrag från kapitalinkomst, resekostnadsersättningar, avdrag från förvärsinkomsten, avdrag från skatten och underskottsgottgörelser enligt inkomstskattelagen (1535/1992) eller tillämpningen av fastighetsskattelagen (654/1992), bilskattelagen (777/2020) eller fordonsskattelagen (1281/2003), skogsvårdsavgifter enligt lagen om skogsvårdsföreningar (534/1998) eller uppskattning av värdet på egendom enligt lagen om skatt på arv och gåva (378/1940),
2. tillståndsärenden enligt 18 kap. eller beviljande av undantag enligt 23 kap. i markanvändnings- och bygglagen (132/1999),
3. tillämpningen av avfallslagen (646/2011),
4. tillämpningen av lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009), lagen om hemkommun (201/1994) eller lagen om för- och efternamn (946/2017),
5. tillämpningen av civiltjänstlagen (1446/2007),
6. tillämpningen av ordningslagen (612/2003) eller lagen om sammankomster (530/1999),
7. tillämpningen av lagen om underhållstrygghet (671/1998), socialvårdslagen (710/1982), lagen om utkomststöd (1412/1997) lagen om barndagvård (36/1973), lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) eller lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992),
8. tillämpningen av utlänningslagen (301/2004),
9. tillämpningen av passlagen (642/1986),
10. tillämpningen av lagen om grundläggande utbildning (628/1998),
11. tillämpningen av lagen om domstolsavgifter (1455/2015), lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) eller lagen om avgiftsbefrielse (529/1980),
12. överlåtande enligt 5 kap. 2 § i ärvdabalken (40/1965) av arv som tillfallit staten, eller
13. tillämpningen av lagen om bekämpning av flyghavre (185/2002), lagen om skydd för växters sundhet (702/2003), lagen om genomförande av Europeiska gemenskapens kvotsystem för mjölk och mjölkprodukter (355/1995), viltförvaltningslagen (158/2011) eller viltskadelagen (105/2009) eller handläggningen av besvär som anförts med stöd av 13 § 2 mom. i lagen om Forststyrelsen (1378/2004).

Förvaltningsdomstolen är enligt 12 a § 2 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna domför också i en sammansättning med två ledamöter, i vilken ingår en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot, i ärenden som gäller beslut om fortsatt vård enligt mentalvårdslagen som ska underställas förvaltningsdomstolen.

Enligt 3 mom. i samma paragraf ska ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter överföras till en sammansättning med tre ledamöter för avgörande, om ledamöterna inte är eniga om avgörandet.

Paragrafens ordalydelse har föråldrats åtminstone till följande delar; lagen om underhållstrygghet har upphävts genom lagen om underhållsstöd (580/2008), lagen om barn-dagvård har upphävts genom lagen om småbarnspedagogik (540/2018), passlagen (642/1986) har upphävts genom passlagen (671/2006), socialvårdslagen (710/1982) har huvudsakligen upphävts genom socialvårdslagen (1301/2014), lagen om Forststyrelsen (1378/2004) har upphävts genom lagen om Forststyrelsen (234/2016) och lagen om skydd för växters sundhet har upphävts genom växtskyddslagen (1110/2019).

## 2.3 Sammansättning med en ledamot

Enligt 12 b § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna är förvaltningsdomstolen domför även med en ledamot när den avgör fullföljdsärenden som gäller

1. tillämpningen av vägtrafiklagen (729/2018), lagen om parkeringsövervakning (727/2011) eller lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik (469/1979),
2. fastställande av televisionsavgift och påförande av kontrollavgift enligt lagen om statens televisions- och radiofond (745/1998),
3. tillämpningen av lagen om flyttning av fordon (828/2008),
4. kör rätt och körkort enligt körkortslagen (386/2011),
5. ärenden enligt 103 § i utlänningslagen och ärenden som avgjorts vid påskyndat förfarande enligt 104 § i den lagen.

Enligt 2 mom. i samma paragraf finns bestämmelser om förvaltningsdomstolens domförhet med en domare också i 27 § 2 mom. i rättshjälpslagen (257/2002), 20 kap. 5 § i fängelselagen (767/2005) och 85 § i barnskyddslagen.

Förteckningen i 12 b § i lagen om förvaltningsdomstolarna är dock inte uttömmande eftersom det dessutom finns specialbestämmelser om när förvaltningsdomstolens sammansättning med en ledamot är domför åtminstone i häktninglagen (768/2005) 15 kap. 3 §, i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (841/2006) 7 kap. 6 § 1

mom., i lagen om övervakad frihet på prov (629/2013) 40 § 2 mom., i lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015) 89 §:och i lagen om verkställighet av kombinationsstraff (801/2017) 37 § 2 mom.

Enligt 3 mom. i samma paragraf kan ett ärende som avses i 1 mom. behandlas även i en sammansättning som avses i 12 a § 1 mom.

Paragrafens ordalydelse har föråldrats åtminstone till den del att lagen om flyttning av fordon (828/2008) har upphävts genom lagen om flyttning av fordon (1508/2019).

I 12 § 3 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna föreskrivs också om domförhet med en ledamot i vissa processuella situationer. Enligt bestämmelsen är förvaltningsdomstolen domför med en ledamot i exempelvis beslut om interimistiskt förordnande eller vissa avgöranden om att inte utreda ett ärende.

## 3 Bedömning av de gällande bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

### 3.1 Den historiska bakgrunden till de nuvarande bestämmelserna

Såsom ovan konstaterats finns bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning huvudsakligen i lagen om förvaltningsdomstolarna. Lagen om förvaltningsdomstolarna innehåller inte längre andra bestämmelser än bestämmelserna om sakkunnigledamöter och i vilka sammansättningar domstolen kan fatta beslut, eftersom lagen till övriga delar upphävts i samband med att domstolslagen stiftades.

Enligt 12 § i lagen om förvaltningsdomstolarna är huvudregeln att förvaltningsdomstolen är domför med tre ledamöter. Detta har i lagens förarbeten motiverats med att bestämmelsen motsvarar dåvarande 9 § i lagen om länsrätterna.<sup>4</sup>

Bestämmelserna om sammansättning med två ledamöter fogades till lagen om förvaltningsdomstolarna i början av år 2007. Bakgrunden till reformen var att antalet ärenden som behandlades vid förvaltningsdomstolarna hade ökat och behandlingstiderna förlängts, vilket förutsatte effektivisering av användningen av förvaltningsdomstolarnas personresurser.<sup>5</sup> Förslaget bereddes i en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet.<sup>6</sup>

---

4 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förvaltningsdomstolarna samt till därtill ansluten lagstiftning, RP 114/1998 rd, s. 31.

5 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna, RP 85/2005 rd, s. 4 och 8.

6 Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2004:15: Revidering av förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättningar.

I regeringens proposition har getts följande bakgrund till diskussionen om förvaltningsdomstolarnas grundsammanställning:

”I tidigare reformer av lagstiftningen angående länsrätterna och förvaltningsdomstolarna har man sedan 1970-talet eftersträvat en bassammansättning med tre ledamöter och föredraganden. Inställningen till förenklade sammansättningar har varit avvisande och några bestående bestämmelser om alternativa sammansättningar har inte tagits in i lagstiftningen. På grund av anhopningen av ärenden i länsrätterna har man dock vid olika tidpunkter varit tvungen att göra undantag från detta system som framhäver bassammansättningens ställning. Frågan om alternativa sammansättningar togs upp redan i samband med 1989 års länsrättsreform.

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

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

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



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

Enligt arbetsgruppen som utrett möjligheterna att förkorta av tiden för behandling av besvär som är viktiga med tanke på samhället och utvecklandet av regionerna (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2004:1) är kraven och förväntningarna på rättsskydd olika i fråga om olika ärenden. Det är inte motiverat att skära ned på antalet ledamöter i förvaltningsdomstolarnas sammansättning vid avgörande av ärenden som är viktiga med tanke på samhället, men detta kan övervägas för sådana grupper av juridiskt enkla ärenden i fråga om vilka rättsskyddet därigenom inte äventyras. På detta sätt kunde förvaltningsdomstolarnas resurser bättre riktas på behandlingen av betydande ärenden.<sup>7</sup>

Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande om regeringspropositionen utom sammansättningen med tre ledamöter också de föreslagna sammansättningarna med två ledamöter och en ledamot på följande sätt:

”Grundlagen har bestämmelser bara om de högsta domstolarnas domförhet. När det gäller regler för de övriga domstolarnas sammansättning och domförhet blir framför allt 21 § i grundlagen relevant. I 1 mom. i den står det att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad i en domstol som är behörig samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Garantierna för en rättvis rättegång ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas genom lag.

Förvaltningsdomstolens domföra sammansättning återspeglas inte bara i hur korrekt och snabbt ett ärende blir behandlat utan också i om kraven på en rättvis rättegång blir tillgodosedda. Grundlagsutskottet har i ett utlåtande, som daterar sig till tiden före revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen, ansett att rättssäkerheten i regel kräver att fullföljdsdomstolarna är kollegiala (GrUU 4/1982 rd, s. 2/II). I själva verket är detta huvudregeln i förslaget.

7 RP 85/2005 rd, s. 9.

Eftersom förvaltningsdomstolarna är fullföljdsdomstolar är det motiverat att ärendena behandlas i en sammansättning med tre domare. En sammansättning med fler ledamöter borgar sannolikt för en allsidigare bedömning och ökar därmed rättssäkerheten.

Men ur rättssäkerhetsperspektiv sett är det också viktigt att ärendena behandlas utan dröjsmål. Förutsatt att behandlingen fortfarande sker på behörigt sätt kan en lättare domför sammansättning göra det möjligt att på ett förnuftigt sätt fördela domstolsresurserna mellan krävande och mindre krävande ärenden. Det bidrar till att snabba upp domstolarnas arbete och därmed till att ärendena blir behandlade utan dröjsmål i enlighet med grundlagens krav.

Dessa aspekter har beaktats i nödvändig utsträckning i förslaget. De ärenden som föreslås bli behandlad i andra sammansättningar än med tre domare kan enligt utskottets mening lämpligen avgöras i en lättare sammansättning. De föreslagna reglerna för domföra sammansättningar påverkar inte lagstiftningsordningen.<sup>8</sup>

Lagutskottet framförde i sitt betänkande om regeringspropositionen bland annat att flexibla sammansättningar vid avgörandet av ärenden är möjliga endast i den utsträckningen att inte rättssäkerheten eller det allmänna förtroendet för förvaltningsdomstolarna äventyras. Också enskilda avgöranden av förvaltningsdomstolen kan ha omfattande samhällliga och nationalekonomiska konsekvenser. Å andra sidan är flera av de ärendegrupper som förvaltningsdomstolarna behandlar mycket viktiga med tanke på individernas vardagliga liv. Därför är det viktigt att se till att förvaltningsdomstolarna har förutsättningar att sköta sin uppgift som en del av rättskyddsmaskineriet. Lagutskottet ansåg att målsättningarna för bestämmelserna i sig är godtagbara.<sup>9</sup>

### 3.2 Granskning av hur aktuella bestämmelserna om en sammansättning med två ledamöter är

Bestämmelsen om sammansättningen i 12 a § i lagen om förvaltningsdomstolarna utgör nu ett undantag från huvudregeln, dvs. att förvaltningsdomstolen är domför i en sammansättning med tre ledamöter. Sammansättningar med två ledamöter har nu definierats i lag. I regeringens proposition har detta exakta sätt att lagstifta motiverats på följande sätt:

8 GrUU 2/2006 rd, s. 2.

9 LaUB 9/2006 rd, s. 3–4.

”I bestämmelserna om sammansättningen uppräknas uttömmande samtliga ärendegrupper där det är motiverat och möjligt att använda en förenklad sammansättning. Bestämmelserna om domförhet bör inte tolkas brett så att en förenklad sammansättning kan tillämpas vid behandlingen av sådana fullföljdsärenden som kan likställas med en ärendegrupp som anges i listan. I sådana fall att en lag som nämns i lagen om förvaltningsdomstolarna har upphävts och ersatts med en ny lag kan en förenklad sammansättning användas vid behandlingen av fullföljdsärenden enligt den nya lagen, om de till sakinhållet är likadana som tidigare. Saken är annan om den nya lagen innehåller helt nya slags fullföljdsärenden, såsom det var i fråga om markanvändnings- och bygglagen, som styrde besvärerna avseende olika planer till förvaltningsdomstolarna. I dessa fall kan en förenklad sammansättning inte användas vid behandlingen av fullföljdsärenden enligt den nya lagen.”<sup>10</sup>

I 12 a § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna finns en förteckning i 13 punkter med 33 olika laghänvisningar över de ärenden vid vilkas avgörande en sammansättning med två ledamöter kan användas. Tekniskt är bestämmelsen exakt. Bestämmelser om sammansättningen bör också vara tillräckligt förutsägbara och entydiga för att man i varje enskilt fall ska veta i vilken sammansättning ett ärende ska avgöras. Redan med tanke på effektiviteten i arbetet är det nödvändigt att sammansättningar inte definieras med bestämmelser för enskilda fall. En domför sammansättning kan inte helt beslutas enligt prövning i en fullföljdsdomstol.

Problemet med en sådan lagstiftningsteknik är dock de ändringar i lagstiftningen som ständigt görs. Förteckningen är tekniskt exakt, men de facto inte uppdaterad. Lagen om förvaltningsdomstolarna har inte alltid ändrats på motsvarande sätt i samband med stiftande eller ändring av speciallagar, och förteckningen har därför inte till alla delar hållits uppdaterad. Lagstiftningstekniskt är det lösningsalternativ som valt således besvärligt, och leder oundvikligen till situationer där sammansättningsbestämmelserna i lagen om förvaltningsdomstolarna inte utgör någon logisk helhet när förteckningen inte hålls uppdaterad genom att uppdateras kontinuerligt i samband med andra lagstiftningsprojekt.

De ärendegrupper som nämns i 12 a § i lagen om förvaltningsdomstolarna täcker i dagens läge uppskattningsvis nästan hälften av besvärärendena i förvaltningsdomstolarna. Definitionen av dessa ärendegrupper har baserat sig på förvaltningsdomstolarnas arbetssituation under 2000-talets första år. Hur sammansättningarna vid avgörandet av olika ärendegrupper påverkar förvaltningsdomstolarnas arbetssituation borde bedömas på nytt i förhållande till den nuvarande arbetssituationen.

---

10 RP 85/2005 rd, s. 20–21.

De nuvarande bestämmelserna om sammansättningen i lagen om förvaltningsdomstolarna är inte till alla delar konsekventa i förhållande till de ärenden som ska avgöras, vilket talar för att bestämmelserna om sammansättningen borde granskas på nytt. Då bestämmelserna om en sammansättning med två ledamöter stiftades bedömdes att denna sammansättning var ändamålsenlig i sådana ärendegrupper där besvärärenden i allmänhet är rättsligt klara och rättspraxisen gällande dem är etablerad. Man fäste också uppmärksamhet vid omfattningen av rättegångsmaterial.<sup>11</sup>

I förvaltningsdomstolarna finns också flera andra ärendegrupper i fråga om vilka man enligt ovannämnda kriterier kan ifrågasätta om det mera är ändamålsenligt att de avgörs i en sammansättning med tre ledamöter. Exempelvis de ärenden som gäller stöd för närståendevård kan i fråga om hur utmanande de är allmänt taget jämföras med behandlingen av ärenden enligt socialvårds- och handikappservicelagen som avgörs i en sammansättning med två ledamöter. Stöd för närståendevård är en prövningsbelagd förman som ansöks av kommunen, till vilken sökanden inte har någon absolut rätt och en ansökan om den kan anhängiggöras på nytt oberoende av tidigare avgöranden. På motsvarande sätt är det konsekvent att behandla ärenden som gäller universitet, högskolor, yrkeshögskolor och yrkesskolor samt gymnasier i en sammansättning med två ledamöter liksom ärenden som gäller grundläggande utbildning behandlas enligt 12 a § 1 mom. 10 punkten i lagen om förvaltningsdomstolarna.

Som ett exempel på svårigheten att hålla en sådan förteckning i lagen uppdaterad kan också nämnas 12 a § 1 mom. 8 punkten i lagen om förvaltningsdomstolarna. Enligt den kan ärenden som gäller tillämpningen av utlänningslagen avgöras i en sammansättning med två ledamöter. Ärenden som gäller uppehållstillstånd som är jämförbara med ärenden som gäller uppehållstillstånd enligt utlänningslagen avgörs också enligt lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete (719/2018), lagen om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (908/2017) och lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017).

Ärenden som avgörs med stöd av dessa speciallagar har dock inte då dessa lagar stiftades tagits med i 12 a § 1 mom. 8 punkten i lagen om förvaltningsdomstolarna. Stiftandet av dessa speciallagar i detta sammanhang föranledde således i praktiken i dessa uppehållstillståndsärenden en ändring av den domföra sammansättningen i förvaltningsdomstolen utan att det i lagberedningen uttryckligen motiverats. På motsvarande sätt gjordes inte i samband med stiftandet av lagen om genomförande av vissa

---

11 RP 85/2005 rd, s. 24.

bestämmelser om uppehållsrätt i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (666/2020) några ändringar i 12 a § 1 mom. 8 punkten i lagen om förvaltningsdomstolarna, så också dessa uppehållstillståndsärenden behandlas efter att denna lag stiftats i förvaltningsdomstolarna i sammansättningar med tre ledamöter, till skillnad från uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

När det gäller byggärenden kan som ett exempel på de utmaningar en så exakt förteckning medför i praktiken nämnas bestämmelsen i 12 a § 1 mom. 2 punkten, enligt vilken tillståndsärenden enligt 18 kap. eller beviljande av undantag enligt 23 kap. i markanvändnings- och bygglagen kan avgöras i en sammansättning med två ledamöter. Att undantagsärenden kan avgöras i en sammansättning med två ledamöter har i regeringens proposition om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna motiverats bland annat med att rättspraxis i undantagsavgöranden är etablerad redan medan lagstiftningen före markanvändnings- och bygglagen var i kraft och särskilt att de regionala miljöcentralerna har god erfarenhet och sakkunskap i att behandla dessa ärenden.<sup>12</sup> Vid den tidpunkt då 12 a § stiftades behandlades många ärenden som gällde undantag från bygg- och marktäktslagen i förvaltningsdomstolarna. En stor del av de undantagstillstånd som då behandlades gällde tillståndssökandes besvär över planeringsbehov som gällde strandområden, där den regionala miljöcentralen (nu NTM-centralen) hade avslagit ansökan. Dessa undantagstillstånd var i genomsnitt enkla i fråga om det rättsliga avgörandet, eftersom praxis var etablerad.

Den rättsliga ramen för undantagstillstånden har dock senare ändrats. Numera avgörs de ärenden som gäller undantag från markanvändnings- och bygglagen i kommunerna. I den linje som följs av den myndighet som fattar det ursprungliga beslut kan således förekomma mera variation än tidigare. Dessutom har strandområdena i allt större utsträckning planlagts och därför är inte undantagsärendena längre till sin grunduppställning så ofta enkla tillståndsansökningar som gäller undantag från behovet att planlägga strandområden.

Däremot har planlägningsbehov enligt 137 och 137 a § i markanvändnings- och bygglagen inte tagits med i 12 a § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsdomstolarna och de avgörs därför enligt huvudregeln i 12 § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna i en sammansättning med tre ledamöter. Ett avgörande om planlägningsbehov har inkluderats som ett nytt instrument i gällande markanvändnings- och bygglag. Vid planeringsbehovsavgöranden är det typiskt fråga om ett byggprojekt för en bostadsbyggnad på områden i utkanten av en tätort som saknar detaljplan. Enligt etablerad

---

12 RP 85/2005 rd, s. 25.

praxis i förvaltningsdomstolarna uppfylls dock i allmänhet inte villkoren för ett planeringsbehovsavgörande i dessa situationer, och beviljade planeringsbehovsavgöranden upphävs i praktiken med etablerade fraser.<sup>13</sup> Användningsområdet för planeringsbehovsavgöranden är enligt etablerad praxis snävt.<sup>14</sup> I dessa planeringsbehovsavgöranden är det ofta just därför fråga om enklare rättsfrågor än i undantagstillståndsärenden som avgörs i en sammansättning med två ledamöter, särskilt efter den utveckling som skett i lagstiftningen om undantagstillståndsärenden och i den samhälleliga referensramen. I svårighetsgraden i tillståndsärenden enligt markanvändnings- och bygglagen kan också finnas vissa regionala skillnader beroende på planläggningsituationen i regionen.

På dessa grunder förutsätter en ändring av 12 a § i lagen om förvaltningsdomstolarna åtminstone att det utreds hur en sammansättning med två ledamöter använts i olika ärendegrupper och om det finns andra ärendegrupper som det är skäl att lägga till i denna bestämmelse. Detta skulle sannolikt leda till att den förteckning som ingår i paragrafen förlängs betydligt. I praktiken skulle det också betyda i framtiden den till antalet klart största delen av ärendena avgörs i en sammansättning med två ledamöter, när bestämmelsen redan nu täcker en stor del av de ärenden som behandlas i förvaltningsdomstolarna. Att förteckningen över lagar i 12 a § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna uppdateras på detta sätt garanterar inte att förteckningen i framtiden hålls uppdaterad, då nya lagar stiftas och de lagar som räknas upp i paragrafen samt andra lagar ändras.

---

13 Detta bygger på den tolkningen att beviljande av bygglov på ett planeringsbehovs- område förutsätter en detaljplan och bygglov inte kan beviljas på områden som inte avses att ska planläggas. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till reform av byggnadslagstiftningen (RP 101/1998 rd, s. 104) i detaljmotiveringarna till 137 § i markanvändnings- och bygglagen konstateras att i ett område som behöver planeras och dess karaktär ska markanvändningen där basera sig på tillräcklig planering. I enlighet härmed är den primära utgångspunkten att byggandet ska basera sig på en för området godkänd detaljplan.

14 Så som konstateras av *Aer, Janne*: Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa. I verket: *Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja*. Red. *Koivisto, Ida – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi*. Helsinki 2010, s. 21–37, s. 36, förefaller förvaltningsdomstolarnas linje i planeringsbehovsärenden vara att säkerställa att kommunerna inte tillåter byggande på planeringsbehovsområden utan detaljplan. I praktiken betyder tolkningslinjen att markägarna inte har möjlighet att få en ändring i kommunens negativa planeringsbehovsavgörande.

### 3.3 Jämförelse med bestämmelserna om sammansättningen av andra inhemska domstolar

*I marknadsdomstolen* är en sammansättning med tre ledamöter huvudregel vid avgörande av ärenden enligt 1 a kap. 1 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen. I lagen finns också bestämmelser om när en sammansättning är domför med två ledamöter eller en ledamot och om anlitande av sakkunnigledamöter.

Enligt 1 a kap. 3 § 1 mom. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen är marknadsdomstolen domför i en sammansättning med två ledamöter i andra ärenden än tvistemål och ansökningsärenden om inte ärendets art eller omfattning kräver en mera omfattande sammansättning. Enligt 3 mom. i samma paragraf ska om domstolen i en sammansättning med två ledamöter så beslutar eller om ledamöterna inte är eniga om avgörandet i ett ärende, ärendet hänskjutas till en mera omfattande sammansättning.

Enligt 9 § i samma kapitel kan sammansättningen förstärkas med ytterligare en ledamot, om det ska anses motiverat med hänsyn till målets eller ärendets art eller omfattning eller av någon annan orsak.

Enligt regeringspropositionen gällande denna lag motsvarar bestämmelserna till sitt sak-innehåll till dessa delar den tidigare lagen om marknadsdomstolen (99/2013).<sup>15</sup> I förarbetena till lagen om marknadsdomstolen har domförhet i en sammansättning med två ledamöter motiverats bland annat med att kriteriet för att tillämpa en sammansättning med två ledamöter är litet allmännare formulerat än i bestämmelsens gällande form.<sup>16</sup> I samma regeringsproposition har bestämmelsen om förstärkning av sammansättningen motiverats bland annat med att förstärkning av sammansättningen med ytterligare en ledamot kunde vara motiverad t.ex. för att man ska kunna förbereda sig för en långvarig huvudförhandling, muntlig förhandling eller session.<sup>17</sup>

Utgångspunkten är att konstellationen för marknadsdomstolen är annorlunda än för förvaltningsdomstolarna. Marknadsdomstolen är en specialdomstol, om vars befogenheter i olika ärendegrupper bestäms på ett heltäckande sätt i lagens 1 kap.

15 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den, RP 7/2016 rd, s. 137.

16 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om marknadsdomstolen och rättegång i marknadsdomstolen, RP 124/2012 rd, s. 43.

17 RP 124/2012 rd, s. 45.

Också i *försäkringsdomstolen* är en sammansättning med tre ledamöter vid avgöranden huvudregel enligt 2 § i lagen om rättegång i försäkringsdomstolen. Senare i lagen finns bestämmelser om när en sammansättning är domför med två ledamöter eller en ledamot och om anlitanade av sakkunnigledamöter.

Enligt 9 § 1 mom. i lagen om rättegång i försäkringsdomstolen kan ett ärende hänskjutas till plenum eller förstärkt sammanträde om avgörandet i en fråga i målet eller ärendet kan vara av principiell betydelse med tanke på tillämpning av lag eller om ärendet i övrigt är av vidsträckt betydelse eller om avgörandet skulle avvika från tidigare praxis.

Enligt regeringspropositionen om lagen motsvarar bestämmelserna till sitt sakinnehåll till dessa delar den tidigare lagen om försäkringsdomstolen (132/2003).<sup>18</sup> I förarbetena till försäkringsdomstolslagen har hänskjutningen till plenum eller förstärkt sammanträde bland annat motiverats så att det närmast kan komma i fråga principiellt viktiga ärenden eller ärenden av vidsträckt betydelse, som kan antas ha betydelse som principbeslut eller prejudikat.<sup>19</sup> Sammansättningarna vid avgörande i försäkringsdomstolen har gjorts lättare genom lagen om ändring av lagen om försäkringsdomstolen (762/2015). Som motivering för att sammansättningarna vid avgörande görs lättare angavs i lagberedningen bland annat att en av rättssäkerhetens viktigaste delfaktorer är att domstolarna avgör ärendena snabbt, utan obefogat dröjsmål. I propositionens motiveringar konstateras vidare att man genom att inrikta domstolens beslutsammansättning och de disponibla resurserna rätt i de olika skedena av behandlingen kan påverka försäkringsrättsskipningens säkerhet, tillförlitlighet och snabbhet. Förtroendet för domstolen består dessutom också av andra faktorer, som t.ex. beslutsmotiveringarna och verksamhetenstransparens. Också i andra kollegiala domstolar har alternativa och smidiga sammansättningar tagits i bruk.<sup>20</sup>

Försäkringsdomstolen avviker, liksom marknadsdomstolen, dock till sin utgångspunkt från förvaltningsdomstolarna. Försäkringsdomstolen är liksom marknadsdomstolen också en specialdomstol, som behandlar ärendena efter besvärnämnderna som andra överklagandegrad. Ändring i försäkringsdomstolens beslut får i princip inte sökas hos högsta förvaltningsdomstolen genom lagenliga överklagandemetoder. Den fungerar således i praktiken i största delen av de ärenden den avgör också som högsta rättsinstans.

18 RP 7/2016 rd, s. 134.

19 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försäkringsdomstolen och lagstiftning som har samband med den, RP 101/2002 rd, s. 18.

20 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen, RP 104/2014 rd, s. 13–14, 18.



Enligt 1 § i lagen om Ålands förvaltningsdomstol (547/1994) är *Ålands förvaltningsdomstol* allmän regional förvaltningsdomstol i landskapet Åland och den verkar i anslutning till Ålands tingsrätt. Enligt lagens 2 § 1 mom. tillämpas på Ålands förvaltningsdomstol vad som i domstolslagen eller någon annan lag eller förordning föreskrivs om förvaltningsdomstolarna. När det gäller hur stor en domför sammansättning är tillämpas således på Ålands förvaltningsdomstol bestämmelserna i lagen om förvaltningsdomstolarna.

Enligt 4 § 1 mom. i lagen om Ålands förvaltningsdomstol finns vid Ålands förvaltningsdomstol en förvaltningsdomartjänst. Enligt 5 § 1 mom. i samma lag är förvaltningsdomaren ordförande för domstolens sammanträden. Lagmannen och tingsdomarna vid Ålands tingsrätt är övriga ledamöter i förvaltningsdomstolen. Vid förvaltningsdomstolen kan för viss tid finnas extra förvaltningsdomare och assessorer. Som föredragande i Ålands förvaltningsdomstol verkar i praktiken nästan enbart förvaltningsdomaren, en förvaltningsdomare eller assessor som är utnämnd för viss tid. När förvaltningsdomaren har förhinder kan domarna vid tingsrätten verka som föredragande i enskilda ärenden.

Av de allmänna domstolarna är *tingsrätten* enligt 2 kap. 1 § i rättegångsbalken domför i brottmål med ordföranden och två nämndemän, men den är domför också i en sammansättning med tre lagfarna medlemmar, om det ska anses motiverat med hänsyn till målets art eller av något annat särskilt skäl.

I regeringspropositionen gällande denna bestämmelse har kriterierna motiverats bland annat med att mål som när det gäller rättsfrågan är särskilt besvärliga om möjligt ska behandlas i en sammansättning med tre lagfarna domare. Att ta upp ett mål för handläggning i en sammansättning med tre lagfarna domare ska alltid grunda sig på domstolens prövning från fall till fall, och parterna ska alltså inte ha rätt att bestämma om domstolens sammansättning. Utgångspunkten är att vilken brottstyp som helst ska kunna tas upp i en tredomarsammansättning, men det är typiskt att t.ex. i anslutning till brott som gäller kränkning av immateriella rättigheter (49 kap. i strafflagen), värdepappersmarknadsbrott (51 kap. i strafflagen) och eventuellt också gäldenärsbrott (39 kap. i strafflagen), brott mot den offentliga ekonomin (29 kap. i strafflagen), miljö- och naturresursbrott (48 och 48 a kap. i strafflagen) samt informations- och kommunikationsbrott (38 kap. i strafflagen) kan finnas sådana juridiska problem att det kan vara motiverat att ty sig till en sammansättning med tre lagfarna domare. Vidare kan vissa problematiska påföljdsfrågor, så som att döma ut samfundsbot eller förverkandepåföljder tänkas vara en grund för att använda en tredomarsammansättning. I sista hand bedöms målets eventuella juridiska svårighet och därigenom också behovet av en sammansättning med tre juristdomare vid den skriftliga förberedelsen. Man ska också kunna ty sig till en sammansättning med tre lagfarna

domare av något annat särskilt skäl. Med detta avses t.ex. omfattningen av den bevisning som ska tas emot i målet eller att bevisningen är tekniskt krävande eller att prövningen av bevisningen av någon annan orsak är särskilt krävande.<sup>21</sup>

Enligt 2 kap. 3 § i rättegångsbalken är tingsrätten i andra mål och ärenden domför med tre lagfarna medlemmar. Senare i detta kapitel föreskrivs om undantag till dessa huvudregler, såsom att tingsrätten är domför i en sammansättning med ordföranden ensam (6 §). Enligt 7 § 1 mom. i detta kapitel ska, om tingsrätten när den behandlar ett mål i den sammansättning som avses i 6 §, anser att målet ska behandlas av tingsrätten i en sammansättning enligt 1 §, målet överförs för handläggning i en sådan sammansättning.

I regeringspropositionen konstateras till denna del bland annat att juridiskt exceptionellt svåra brottmål efter reformen ska kunna behandlas i en sammansättning med tre tjänstedomare. Detta kriterium som hänvisar till ärendets art borde således också kunna beaktas när man överväger om ett mål ska överföras från en sammansättning med en enda domare.<sup>22</sup> Genom en lagändring (422/2018) utvidgades användningsområdet för en sammansättning med endast en domare till att gälla brottmål, där det inte för något av de enskilda brott som avses i åtalet under de omständigheter som anges där föreskrivs strängare straff än fängelse i högst fyra år. De centrala motiveringarna i regeringspropositionen gällande denna lagändring var att avgörandena av ärenden effektivteras och domstolarnas resurser koncentreras framförallt på behandlingen av de mest krävande målen.<sup>23</sup>

Tingsrätterna skiljer sig i fråga om utgångskonstellationen från förvaltningsdomstolarna bland annat genom att tingsrätterna avgör ärenden som första instans medan förvaltningsdomstolarna i de flesta ärenden som de avgör fungerar som första besvärinstans. Utgångspunkten är att en sammansättning med två domare i tingsrätten är ett mera utmanande alternativ än i förvaltningsdomstolen, eftersom det inte är möjligt att i tingsrätten överföra ett ärende till en sammansättning med tre ledamöter om ledamöterna är av olika åsikt, eftersom man inte kan ordna huvudförhandlingen på nytt.

21 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av bestämmelserna om tingsrätternas sammansättning, RP 85/2008 rd, s. 17.

22 RP 85/2008 rd, s. 20.

23 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av rättegångsbalken och till vissa lagar som har samband med den, RP 200/2017 rd, s. 13, 24–25, 34, 50–51.

Enligt den huvudregel som anges i 2 kap 8 § 1 mom. i rättegångsbalken är *hovrätten* domför med tre medlemmar. I paragrafens andra och tredje moment finns en förteckning över ärenden, i vilka hovrätten är domför med en ledamot. Till dessa ärenden hör vissa processuella mellanbeslut, såsom förordnande av biträde och beslut om när huvudförhandling ska hållas.

Enligt 8 a § 1 mom. i samma kapitel får saken eller en del av den hänskjutas till förstärkt sammanträde eller plenum för behandling, om den rådande uppfattningen vid ett sammanträde i hovrätten, vid vilket överläggning om avgörandet i ett mål eller ärende sker, avviker från de rättsgrundsatser eller den lagtolkning som högsta domstolen eller hovrätten eller någon annan hovrätt har omfattat. Även ett mål eller ärende som annars är av principiell betydelse eller vidsträckt kan i sin helhet eller till vissa delar hänskjutas till plenum eller förstärkt sammanträde. Ett mål eller ärende i vilket muntlig förhandling har förrättats eller ska förrättas får inte utan särskild anledning hänskjutas till förstärkt sammanträde eller plenum för avgörande.

Hovrätten är i huvudsak första besvärinstans i de ärenden den avgör liksom också förvaltningsdomstolen. Det bör dock beaktas att det enligt 25 a kap. 5 § 1 mom. i rättegångsbalken behövs tillstånd till fortsatt handläggning i ett mål eller ärende, när tingsrättens avgörande överklagas genom besvär. Detta gör att utgångskonstellationen och bedömningen är mycket annorlunda än i förvaltningsdomstolarna, eftersom det för besvär över myndigheters förvaltningsbeslut inte förutsätts att tillstånd för fortsatt behandling beviljas.

Enligt 30 kap. 2 § 1 mom. i rättegångsbalken eftersom för att ett avgörande som en hovrätt avgjort som besvärinstans endast kan överklagas med besvärstillstånd från högsta domstolen. Grunderna för beviljande av besvärstillstånd enligt 3 § i samma kapitel är delvis striktare än grunderna för beviljande av besvärstillstånd för överklagande av en förvaltningsdomstols beslut hos högsta förvaltningsdomstolen enligt 111 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Enligt 2 kap. 11 § i rättegångsbalken kan en kollegial sammansättning vid en domstol förstärkas med ytterligare en lagfaren ledamot, om det är motiverat med hänsyn till målets eller ärendets art eller omfattning eller av någon annan särskild orsak. Paragrafen kompletteras genom lagändringen 422/2018 så att en sammansättning med en domare vid tingsrätten under samma förutsättningar kan tingsrätten förstärkas med en lagfaren ledamot. Enligt motiveringarna till denna bestämmelse betyder detta i praktiken att de mål eller ärenden som på grund av sammansättningsbestämmelserna kan behandlas i tingsrätten i en sammansättning med en domare, kan hänskjutas till två lagfarna ledamöter för behandling och avgörande. I omfattande ärenden kan fortsatt domförhet

tryggas trots överraskande hinder genom att sammansättningen förstärks med ytterligare en ledamot. En sådan sammansättning kan utnyttjas också i utbildningssyfte. Om förstärkning av sammansättningen beslutar chefsdomaren.<sup>24</sup>

*Högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen* är enligt 100 § 2 mom. i grundlagen som de högsta domstolarna domföra med fem ledamöter, om inte något annat antal bestäms särskilt i lag. I 2 kap. 9, 10 och 10 a § i rättegångsbalken finns bestämmelser om att högsta domstolen i vissa ärenden är domför i en lättare sammansättning än enligt huvudregeln. I 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen finns bestämmelser om att högsta förvaltningsdomstolen i vissa ärenden är domför i en lättare sammansättning än enligt huvudregeln. Sådana ärenden är i båda domstolarna bl.a. beviljande av besvärstillstånd, vissa rättshjälpsärenden och vissa ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande.

### 3.4 Internationell jämförelse

I *Sverige* föreskrivs om förvaltningsdomstolarnas verksamhet och organisation i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (289/1971). Lagen gäller högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna.

Förvaltningsrätterna behandlar ärenden, om vilka bestämts, att det i en allmän förvaltningsrätt kan framställas ett yrkande eller sökas ändring i ett beslut. Förvaltningsrätten är domför i en sammansättning med en lagfaren domare och tre nämndemän. Antalet lagfarna domare och nämndemän i sammansättningen kan utökas om det finns skäl på grund av ärendets omfattning eller svårighetsgrad. I vissa kommunala ärenden består en domför sammansättning av en domare och två särskilda ledamöter med god förtroenhet i kommunal verksamhet. En lagfaren domare är domför att behandla ärenden som inte innefattar ett avgörande. Förvaltningsrätten kan fatta ett beslut som innefattar avgörande av ett ärende också i en sammansättning med en domare, om det inte finns något särskilt skäl att avgöra ärendet i en fulltalig sammansättning eller ärendet omfattar vissa enkla, i lag särskilt angivna ärenden.

Kammarrätterna behandlar besvär och ansökningar om extraordinarie ändringssökande. Kammarrätten är i regel domför i en sammansättning med tre medlemmar. I särskilt föreskrivna ärenden kan i sammansättningen dessutom ingå två nämndemän. Två lagfarna ledamöter kan besluta om beviljande av prövningsrätt om de är ense i saken. En lagfaren

---

24 RP 200/2017 rd, s. 37.

ledamot kan i vissa fall besluta om beviljande av prövningsrätt. Två lagfarna ledamöter kan besluta om avvisning av överklagande om de är ense om beslutet. En lagfaren ledamot kan besluta om avskrivning av ett mål efter att det återkallats.

Högsta förvaltningsdomstolen behandlar överklaganden av en kammarrätts beslut och ärenden som gäller extraordinarie ändringssökande samt andra besvärärenden, som enligt lagen ankommer på den. Behandling av själva målet förutsätter minst fem ledamöter i ett ärende där besvärstillstånd beviljats eller i vilket högsta förvaltningsdomstolen är första rättsinstans, och också i vissa andra ärenden. Högsta domstolen kan i dessa ärenden fatta beslut med fyra ledamöter, om tre av ledamöterna är ense om beslutet. I vissa, i lagen föreskrivna ärenden, är högsta förvaltningsdomstolen domför i sammansättningar med tre eller fyra ledamöter. I andra än i lagen uppräknade ärenden besluter högsta förvaltningsdomstolen hur många ledamöter som ska ingå i en domför sammansättning. Detta gäller också sådana ärenden i vilka det är fråga om beviljande av besvärsmått i kammarrätten och om överklagande av ett beslut enligt vilket ett överklagande inte har utretts.

*I Danmark* finns inte separata förvaltningsdomstolar. I Danmark finns dock vissa specialdomstolar, såsom en sjö- och handelsdomstol. I beslut av distriktsdomstolarna, som fungerar som underdomstolar, söks ändring hos överdomstolarna (landsrätterna), som i regel är domföra i en sammansättning med tre domare. I sammansättningarna kan dessutom ingå nämndemän eller en jury. I överdomstolarnas beslut kan ändring sökas hos högsta domstolen, som i regel är domför i en sammansättning med fem domare.

*I Norge* finns inte heller separata förvaltningsdomstolar. I distriktsdomstolarna är bassammansättningen en lagfaren domare och två nämndemän. Också sammansättningar med två lagfarna domare och tre nämndemän samt med tre lagfarna domare och fyra nämndemän används. I besvärdomstolen är bassammansättningen tre lagfarna domare och fyra nämndemän och i vissa fall en jury.

*I Tyskland* finns utom domstolar för brottmål och civila mål också förvaltningsdomstolar samt separata skattedomstolar, arbetsdomstolar, domstolar för sociala ärenden och grundlagsdomstol. Förvaltningsdomstolarna är hierarkiskt regionala förvaltningsdomstolar, högre förvaltningsdomstolar och högsta förvaltningsdomstolen. Den regionala förvaltningsdomstolen är i regel domför i en sammansättning med tre lagfarna domare och två lekmannadomare. Enkla ärenden kan avgöras i en sammansättning med en lagfaren domare. Sammansättningen vid avgöranden i de högre förvaltningsdomstolarna är tre till fem lagfarna domare och två lekmannadomare. Sammansättningen vid avgöranden i högsta förvaltningsdomstolarna är fem lagfarna domare, om det ordnas en muntlig förhandling i ärendet. Om det inte hålls någon muntlig förhandling är sammansättningen i regel tre lagfarna domare.

I Frankrike finns separata allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Det är ett system i tre steg: förvaltningsdomstolens beslut överklagas hos besvärsinstansen, över dess beslut hos högsta instansen. Dessutom finns specialdomstolar i t.ex. skatteärenden och socialförsäkringsärenden. I förvaltningsdomstolens sammansättning ingår antingen tre eller fem medlemmar. Undantagen till en sammansättning med flera medlemmar är vanliga, i synnerhet i första instans och vissa ärenden kan avgöras av en medlem.

På basis av denna korta jämförelse kan man konstatera att systemet för ändringssökande i förvaltningsbeslut i några andra europeiska länder har ordnats på mycket olika sätt. Också sammansättningen vid avgöranden i besvärsdomstolen och i vilken utsträckning andra än lagfarna domare, t.ex. nämndemän, ingår i sammansättningen varierar. Gemensamt är dock att besvärsdomstolarna i regel är domföra endast med flera medlemmar. I besvärsdomstolarnas kollegiala sammansättning ingår i regel minst tre medlemmar.

## 4 Alternativa sätt att revidera grundprinciperna för bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning och bedömning av alternativen

### 4.1 Grundprinciper för en revidering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

I dag avgörs de flesta ärendena vid förvaltningsdomstolarna de facto i en lättare sammansättning av domstolen än den bassammansättning som består av tre lagfarna ledamöter. År 2020 inkom till förvaltningsdomstolarna sammanlagt 19 413 ärenden. Samma år avgjordes 11 procent av förvaltningsdomstolarnas ärenden i sammansättningar med en ledamot och 44 procent av ärendena i sammansättningar med två ledamöter.<sup>25</sup> Dessutom finns det många kategorier av ärenden som enligt 12 § 2 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna i regel avgörs i en sammansättning med två lagfarna ledamöter och en eller flera sakkunnigledamöter.

Eftersom gällande bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas sammansättning är kasuistisk, delvis ologisk och därtill föråldrad, är det motiverat att söka en annan princip för regleringen av hurdana sammansättningar av förvaltningsdomstolarna som är behöriga än att räkna upp speciallagar i de bestämmelser som reglerar sammansättningen. Det finns behov att ändra bestämmelserna om sammansättningen så att man avstår från att räkna upp de kategorier av ärenden som får behandlas i en sammansättning med två ledamöter och i stället på ett allmänt plan anger en grund för hur det ska fastslås om en sammansättning med två ledamöter är domför. Med beaktande av också övriga befintliga bestämmelser om sammansättningen är det inte nödvändigt att utforma regleringen så att man på lagnivå särskilt slår fast för vilka kategorier av ärenden

<sup>25</sup> Betänkande av HFD:s arbetsgrupp för förvaltningsdomstolarnas sammansättning 29.4.2021, s. 19. Åren 2021 och 2022 verkade användningen av sammansättningar med två ledamöter totalt ha minskat lite procentuellt, men statistiken för dessa år är något bristfällig. Enligt statistiken för åren 2017–2022 var sammansättningar med två ledamöter de mest använda vid förvaltningsdomstolarna under denna period.

en sammansättning med två ledamöter är domför. Syftet med en allmännare formulering är att regleringen ska förbli aktuell längre än den nuvarande och inte kräva fortlöpande uppdatering. Grunden ska likväl vara exakt, förutsebar och entydig.

Bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning kan i detta syfte utformas antingen så att grundprincipen är förvaltningsdomstolarnas domförhet i sammansättningar med två ledamöter eller så att grundprincipen förblir att förvaltningsdomstolarna är domföra i en sammansättning med tre ledamöter, men det anges flexibla kriterier för när ett ärende får behandlas i en sammansättning med två ledamöter i stället för den bassammansättningen. Grundlagsutskottet har sett det som en grundprincip att rättssäkerheten överlag kräver att besvärdomstolarna har kollegiala sammansättningar.<sup>26</sup> Principen uppfylls fortfarande i dessa alternativ. Förvaltningsdomstolarna kommer i regel även framöver att fungera som kollegiala domstolar, där en mångsidigare sakkunskap tryggas bättre än i sammansättningar med en ledamot.

Mätt i antalet ärenden som avgörs har sammansättningar med två ledamöter i förvaltningsdomstolarna i praktiken redan blivit den vanligaste sammansättningen. Denna utveckling förstärks ytterligare om man i lag anger nya kategorier av ärenden som ska avgöras i sammansättningar med två ledamöter.

De föreslagna alternativa grundprinciperna för bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättningar inverkar inte på de kategorier av ärenden som enligt 12 § 2 mom. i regel avgörs i sammansättningar som består av två lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot. Denna sammansättning reducerades från tre lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot genom lagen om ändring av 7 och 12 § i lagen om förvaltningsdomstolarna (699/2005). I förarbetena till lagen har den reducerade sammansättningen motiverats på följande sätt:

”De gällande bestämmelserna enligt vilka en sakkunnigledamot alltid ingår i sammansättningen vid avgörande vid sidan av juristdomarna medför i de flesta fall en onödigt omfattande sammansättning som rättsskyddet inte förutsätter. Med tanke på rättsskyddet finns det inte hinder för att sakkunnigledamoten ingår i sammansättningen vid avgörande istället för en juristledamot, eftersom det i dessa ärenden huvudsakligen är fråga om bedömning av om det finns förutsättningar för vård mot någons vilja eller av liknande omständigheter som förutsätter särskild sakkunskap. Fastän en sådan sammansättning med tre ledamöter i de flesta fall är tillräcklig med tanke på ärendenas art, är det motiverat att ett ärende vid behov kan

26 GrUU 4/1982 rd, s. 2/II.



avgöras i en sammansättning som i enlighet med de nuvarande bestämmelserna består av fyra ledamöter, varav tre är juristledamöter och en är sakkunnigledamot, när frågor som kräver juridisk tolkning hör samman med ärendet.”<sup>27</sup>

I 12 § 2 mom. i gällande lag om förvaltningsdomstolarna föreskrivs det också om att sammansättningen ska kunna förstärkas flexibelt. Om en fråga som ska avgöras i ett ärende på grund av sin natur kräver det, kan förvaltningsdomstolen enligt momentet avgöra ärendet även i en sammansättning med fyra ledamöter. I en sammansättning med fyra ledamöter ska i ärenden som avses i momentet ingå minst två lagfarna ledamöter och i ärenden som avses i 7 § tre lagfarna ledamöter. Ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen och ärenden som ska avgöras vid gemensam behandling enligt miljöskyddslagen eller marktäktslagen kan avgöras i en utökad sammansättning, om ärendet på grund av sin särskilda natur eller omfattning kräver det. I sammansättningen ingår då utöver ordföranden ett behövligt antal ledamöter som är förtrogna med det naturvetenskapliga eller tekniska området och lika många lagfarna ledamöter. Ordföranden ska alltid vara en lagfaren ledamot.<sup>28</sup>

Ett av syftena med sammansättningar med tre ledamöter är att säkerställa att ärendet övervägs ur tillräckligt många synvinklar. Sålunda kan en sammansättning med tre ledamöter i princip antas behandla ett ärende grundligare och mera analytiskt än en sammansättning med två ledamöter. Det är också framöver viktigt att säkerställa att ärendena behandlas tillräckligt grundligt. Likväl är inte alla ärenden som i dag behandlas i sammansättningar med tre ledamöter av en sådan art eller omfattning att en så stor sammansättning är nödvändig för att ärendet ska bli tillräckligt allsidigt bedömt. Även den tidsmässiga tillgången till rättssäkerhet är central, och en mera omfattande användning av sammansättningar med två ledamöter än i dag skulle leda till en effektivare resursanvändning vid förvaltningsdomstolarna.

27 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen, RP 112/2004 rd, s. 12–13.

28 Flexibiliteten i de sammansättningar som avgör ärenden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen har i förarbetena till lagen motiverats bland annat som följer: ”En del av vatten- och miljöärendena är så enkla att dessa ärenden bör kunna avgöras i en sammansättning med tre ledamöter. [...] Användningen av en sammansättning med tre ledamöter har i vissa enkla ärenden inte hotat rättssäkerheten eller annars vållat några praktiska problem. Enligt Vasa förvaltningsdomstol är det dock viktigt att möjligheten att använda en sammansättning med fyra ledamöter bevaras. Detta beror på att det finns många vatten- och miljöfrågor i vilka man utöver två lagfarna ledamöter behöver både teknisk och naturvetenskaplig sakkunskap.” (RP 85/2005 rd, s. 13.)

Om en sammansättning med två ledamöter görs till grundregel eller används enligt flexibla kriterier än i dag, försvagas inte rättssäkerheten förutsatt att det i alla ärendekategorier är möjligt att förstärka sammansättningen med en eller två ledamöter när ärendets art eller omfattning eller någon särskild omständighet kräver detta. Regleringen torde kunna anses tillräckligt exakt bland annat med beaktande av att motsvarande bestämmelser om att förstärka sammansättningen redan ingår i nuvarande lagstiftning. Även lagutskottet har i det betänkande där utskottet bedömde den 12 a § om sammansättningar med två ledamöter som skulle infogas i lagen om förvaltningsdomstolarna konstaterat följande om regleringen:

”[Lag]utskottet anser det dock viktigt med hänsyn till rättssäkerheten att man inte slentrianmässigt stannar för en tvåledamotssammansättning i de ärenden som räknas upp i momentet, utan att man på behörigt sätt tar hänsyn till särdragen i varje enskilt ärende när man bestämmer den domföra sammansättningen. För att styra denna prövning föreslår utskottet att momentet kompletteras med en bestämmelse om att två ledamöter kan behandla ärendet om det inte är av sådan art att det kräver en sammansättning med tre ledamöter. En sammansättning med tre ledamöter krävs i regel exempelvis när en lagtolkningsfråga av ny typ dyker upp.”<sup>29</sup>

Enligt 13 a § i gällande lag om förvaltningsdomstolarna kan en kollegial sammansättning vid förvaltningsdomstolen förstärkas med ytterligare en lagfaren ledamot, om det är motiverat med hänsyn till målets eller ärendets art eller omfattning eller av någon annan särskild orsak. Såväl 13 § i dess nuvarande lydelse som 13 a § infogades i lagen genom lagen (684/2016) om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna i samband med att domstolslagen stiftades. I beredningshandlingarna för domstolslagen konstaterades följande om att göra bestämmelserna om domstolarnas sammansättningar mera flexibla:

”I praktiken har det framkommit behov av att i vissa specialfall även göra bestämmelserna om domstolarnas domföra sammansättning mera flexibel (*sic*). T.ex. i rättegångsbalken och lagen om marknadsdomstolen finns bestämmelser enligt vilka [...] en domstol [...] under vissa förutsättningar [kan] förstärkas med ytterligare en ledamot. Det är ändamålsenligt att utvidga detta slags flexibla bestämmelser om sammansättning till att gälla fler olika domstolar än hittills.”<sup>30</sup>

29 LaUB 9/2006 rd, s. 3.

30 RP 7/2016 rd, s. 35.

”Också annars finns de[t] behov [...] att göra bestämmelserna om sammansättningar mer flexibla. Domstolarna bör ha möjlighet att på förhand förstärka sina kollegiala sammansättningar med extra ledamöter.”<sup>31</sup>

Följaktligen skulle en flexiblare formulering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning på ett sådant sätt att sammansättningen kan förstärkas vid behov på grundval av ärendets art eller omfattning eller av någon annan särskild orsak stå i samklang med hur lagstiftningen hittills har utvecklats mot allt flexiblare formulerade bestämmelser om domstolarnas sammansättning. En sådan formulering gör det möjligt att hålla bestämmelserna uppdaterade på ett lagstiftningsområde som ständigt förändras utan att förändrade rättsliga förhållanden eller föråldrad lagstiftning leder till en situation där man skulle vara tvungen att använda sammansättningar som med beaktande av ärendets art och omfattning är större än nödvändigt. Formuleringen kan inte anses vara för vag, eftersom motsvarande formulering om förstärkning av sammansättningen redan används i den lagstiftning som reglerar olika slags processer – även förvaltningsprocesser. Regleringen kan således åtminstone ur denna synvinkel anses tillräckligt exakt och följligen adekvat med tanke på rättssäkerheten.

Sammansättningar med två lagfarna ledamöter är likväl inte huvudregeln vid finska fullföljdsdomstolar. En preliminär internationell jämförelse visar också att sammansättningarna i fullföljdsdomstolar i allmänhet är större. Jämförelsens tyngd försvagas likväl av att systemen för administrativt överklagande i jämförelseländerna inte heller i övrig fungerar enligt likartade principer. I alla jämförelseländer finns det till exempel inte någon separat förvaltningsdomstolslinje. I en del länder används också andra än lagfarna ledamöter på varierande sätt i de domföra sammansättningarna. Även detta minskar nyttan av jämförelsen. Enligt en stark finländsk lagstiftningstradition är fullföljdsdomstolarna i allmänhet domföra i sammansättningar med minst tre ledamöter även om sammansättningarna under de senaste årtiondena har reducerats genom lagstiftning.

Om det är nödvändigt att hålla fast vid grundregeln att en domför sammansättning av en förvaltningsdomstol har tre ledamöter, kan kriteriet för att använda en sammansättning med två ledamöter uttryckas allmännare än för närvarande med hjälp av en liknande formulering som i 1 a kap. 3 § 1 mom. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen. Används denna lösning överensstämmer den skrivna lagen likväl i praktiken inte helt med den lag som tillämpas, eftersom sammansättningar med två lagfarna ledamöter, som i lagen angetts som undantag, kanske skulle användas oftare än sammansättningar med tre ledamöter, som enligt lagen är huvudregeln. I detta lagstiftningsalternativ finns det orsak att inte tillämpa bestämmelserna om sammansättningar med två ledamöter snävt

---

31 RP 7/2016 rd, s. 55.

såsom allmänt är brukligt med undantag. I stället är avsikten att åtminstone en lika stor del av förvaltningsdomstolarnas ärenden som för närvarande också framöver ska avgöras i sammansättningar med två ledamöter. Dessutom ska sammansättningar med två ledamöter börja användas för andra ärenden eller ärendekategorier när ärendets art, omfattning och övriga motsvarande omständigheter medger detta.

## 4.2 Preliminär bedömning av konsekvenserna av en revidering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

Domstolarnas domföra sammansättning inverkar åtminstone på rättssäkerheten, tillförlitligheten och effektiviteten. Man kan anta att ju fler domare som deltar i fattandet av ett beslut, desto bättre är förutsättningarna för att ärendet ska granskas ur flera olika synvinklar och för att rätt beslut ska fattas.

Vid fördelningen av förvaltningsdomstolarnas resurser bör tyngdpunkten ligga på ärenden som kräver omfattande rättslig prövning samtidigt som resurser bör frigöras från ärenden där en lika omfattande rättslig prövning inte behövs. Flexiblare bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas sammansättning skulle göra det lättare att rikta in förvaltningsdomstolarnas personalresurser på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt enligt ärendenas art och i sådan omfattning som i varje enskilt fall krävs för att trygga rättssäkerheten. När sammansättningarna blir mindre ökar antalet avgjorda ärenden per årsverke. Den ökade produktiviteten minskar behandlingstiden för ärendena, vilket förbättrar rättssäkerheten. Att öka flexibiliteten genom lättare sammansättningar är likväl möjligt bara i en sådan utsträckning att rättssäkerheten och det allmänna förtroendet för förvaltningsdomstolarnas rättskipningsverksamhet inte äventyras.

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden på ett allmänt plan påpekat att de grundläggande rättigheterna att få en rättvis rättegång och att få en sak behandlad utan dröjsmål är viktiga hörnstenar i rättsstaten.<sup>32</sup> Grundlagsutskottet har också konstaterat att domstolens domföra sammansättning återspeglas i hur korrekt och snabbt ett ärende

---

32 GrUU 5/2018 rd, s. 2, GrUU 12/2017 rd, s. 2, GrUU 14/2016 rd, s. 9 och GrUU 29/2014 rd, s. 2.

blir behandlat och i om kraven på en rättvis rättegång blir tillgodosedda. En sammansättning med fler ledamöter kan anses borga för en allsidigare bedömning och därmed öka rättssäkerheten.<sup>33</sup>

Förenklingen av domstolarnas sammansättning har dessutom bedömts av grundlagsutskottet med avseende på att det ur rättssäkerhetsperspektiv sett också är viktigt att ärendena behandlas utan dröjsmål. En lättare domför sammansättning som inte äventyrar en korrekt handläggning av ärendena kan enligt utskottets uppfattning göra det möjligt att på ett förnuftigt sätt fördela domstolsresurserna mellan krävande och mindre krävande ärenden. Det kan i sin tur bidra till att effektivisera domstolarnas arbete så att målen blir behandlade på det sätt grundlagen förutsätter utan obefogat dröjsmål. Utskottet har i sin praxis förutsatt att de ärenden som behandlas i en lättare sammansättning till sitt innehåll är av den arten att de lämpar sig för behandling i en lättare sammansättning.<sup>34</sup>

Lagutskottet har i ett betänkande i fråga om en utvidgad användning av sammansättningar med en domare i kombination med en ny alternativ sammansättning med två domare konstaterat att det med tanke på ändamålsenlig resursanvändning och för att säkerställa rättssäkerheten är motiverat att domstolarna inom ramarna för den prövningsrätt som lagstiftningen ger överväger i vilken sammansättning ett enskilt mål behöver handläggas. Det är helt klart befogat att handlägga enkla mål i en lättare sammansättning för att kunna trygga de resurser som krävs för handläggning av mer

komplikerade mål. Utskottet har därtill ansett det klart att om det är motiverat med hänsyn till målets eller ärendets art eller omfattning eller av någon annan särskild orsak, ska en starkare sammansättning än en endomarsammansättning användas vid handläggningen av ett mål så att parternas rättsskydd kan garanteras i alla lägen.<sup>35</sup>

Efter den föregående betydande omarbetningen av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning i början av år 2007 har den utvidgade användningen av begäran om omprövning som rättsmedel för sökande av ändring i första instans före överklagande genom besvär i förvaltningsdomstolen medfört en betydande förändring. Enligt regeringens proposition om bestämmelserna om omprövning i förvaltningslagen var målet att systemet med omprövning skulle införas i så stor utsträckning som möjligt.<sup>36</sup> I de lagberedningshandlingar som gäller bestämmelserna om omprövning konstaterades

33 GrUU 5/2018 rd, s. 2–3, GrUU 53/2014 rd, s. 3/I, GrUU 2/2006 rd, s. 2/I.

34 GrUU 5/2018 rd, s. 3, GrUU 53/2014 rd, s. 3/II, GrUU 2/2006 rd, s. 2/II.

35 LaUB 2/2018 rd, s. 4.

36 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, RP 226/2009 rd, s. 29.

att ett av syftena med att utvidga tillämpningen av omprövningssystemet var att stärka förvaltningsmyndigheternas roll som givare av rättssäkerhet.<sup>37</sup> När en stor del av de ärenden som förvaltningsdomstolarna behandlar redan före domstolsbehandlingen har behandlats enligt ett omprövningsförfarande, kan detta anses tala för att ärendena ska få avgöras i en mindre sammansättning.

Det bör dock beaktas att alla besvärärenden som behandlas av förvaltningsdomstolarna inte omfattas av omprövningsförfarandet. Ärenden enligt utlänningslagen, som för närvarande till antalet utgör en mycket stor ärendekategori vid förvaltningsdomstolarna, omfattas exempelvis inte av omprövningsförfarandet. Trots detta behandlas dessa ärenden enligt 12 a § 1 mom. 8 punkten i lagen om förvaltningsdomstolarna i regel i en sammansättning med två lagfarna ledamöter.

När ett ärende bedöms ska man dessutom beakta att kravet på besvärstillstånd vid överklagande av förvaltningsdomstolens beslut genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen gradvis har utökats. Enligt 107 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, som trädde i kraft den 1 januari 2020, ska kravet på besvärstillstånd vara en stark huvudregel när förvaltningsdomstolarnas beslut överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Undantagen från denna huvudregel är få. Eftersom det fortsatta ändringssökandet har begränsats på detta sätt accentueras betydelsen av rättssäkerheten vid behandling i förvaltningsdomstolen ytterligare.

Denna omständighet talar inte för att förvaltningsdomstolarnas bassammansättning ska bestå av färre ledamöter än för närvarande. I detta sammanhang ska det emellertid noteras att högsta förvaltningsdomstolen inte ens i ärenden där besvärstillstånd krävs fungerar endast som en prejudikatdomstol, utan besvärstillstånd ska beviljas om någon av de besvärsgrunder som anges i 111 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreligger.

Det att en sammansättning med två ledamöter, som i praktiken har blivit allmännast, också på lagstiftningsnivå anges som den primära sammansättningen eller att en sammansättning med två ledamöter kan tillämpas flexibelt i stället för en sammansättning med tre ledamöter betyder inte i sig att sammansättningarna vid förvaltningsdomstolarna i praktiken måste reduceras jämfört med nuläget.

---

37 RP 226/2009 rd, s. 24, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden, RP 230/2014 rd, s. 41.

Med beaktande av förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda och behovet att säkerställa effektiviteten i deras arbete är det, oavsett regleringssättet, inte ändamålsenligt att göra sådana ändringar i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning som kan inskränka användningsområdet för sammansättningar med två ledamöter. Detta är inte heller motiverat med tanke på rättssäkerheten. De ärenden som på grund av den juridiska frågans art och för att främja en klar rättspraxis kan behandlas i en sammansättning med färre än tre ledamöter ska likväl när de behandlas i sammansättningar med två ledamöter eller en ledamot alltid vid behov kunna överföras till en sammansättning med två, tre eller i fortsättningen även fyra ledamöter. Också gällande lagstiftning gör det möjligt att vid behov komplettera förvaltningsdomstolarnas sammansättning med fler ledamöter trots den lagstadgade beslutssammansättningen.

Genom att ändra bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning kan man inverka på fördelningen av domarnas arbetsinsats vid förvaltningsdomstolarna. I denna bedömningspromemoria föreslås två olika alternativa som grundprinciper för en reglering om förvaltningsdomstolarnas sammansättning. Förslaget att i lag ange en sammansättning med två ledamöter som huvudregel för en dom för sammansättning av förvaltningsdomstolar motsvarar inte den allmänna linjen i huvudregeln för fullföljdsdomstolarnas domföra sammansättning. Man bör likväl beakta det administrativa överklagandets särdrag, såsom det myndighetsbeslut som utgör grunden för avgörandet, det omprövningsförfarande som i fråga om många ärendekategorier sammanhänger med överklagandet, förstärkningen av sammansättningarna med sakkunnigledamöter i flera ärendekategorier samt det faktum att sammansättningar med två ledamöter redan på grund av talrika kasuistiska undantag har blivit den faktiska huvudregeln när det gäller förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättningar. Men det bör också noteras att fortsatt ändringssökande förutsätter besvärstillstånd.

Om det inte anses motiverat att göra en beslutssammansättning med två ledamöter till huvudregel är det också möjligt att hålla fast vid en beslutssammansättning med tre ledamöter som huvudregel. I så fall skulle kriterierna för användning av en beslutssammansättning med två ledamöter i förvaltningsdomstolen kunna anges i en mera öppet formulerad bestämmelse. Bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas beslutssammansättning skulle kunna kompletteras med en bestämmelse enligt vilken förvaltningsdomstolen är domföra i en sammansättning med två ledamöter om ärendets art eller omfattning inte kräver en större sammansättning. Motsvarande bestämmelse finns i 1 a kap. 3 § 1 mom. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen. Eventuellt skulle vissa ärendekategorier kunna ställas utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Till dessa hör förvaltningstvistemål och en del andra kategorier av ärenden som allmänt bedöms som svåra eller omfattande, såsom gruvtillståndsärenden eller planläggningsärenden. Detta skulle likväl i enstaka fall kunna bli för begränsande, och det skulle göra regleringen mera komplicerad.

En reform av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning och en flexiblere användning av sammansättningar med två lagfarna ledamöter än tidigare möjliggör sannolikt effektivitetsfördelar för förvaltningsdomstolarna, om sammansättningar med två ledamöter börjar användas i större utsträckning än för närvarande. De ekonomiska konsekvenserna av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning är det ändamålsenligt att bedöma först när reformförslaget är klart i sin helhet och principerna för användningen av sammansättningar med två ledamöter har angetts för olika ärendekategorier eller på annat sätt.

### 4.3 Saker som ska beaktas när beslutssammansättningen bestäms

Syftet med att bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning ändras är inte att sammansättningen minskas för alla ärendekategorier. Genom att lätta på bestämmelserna får man inte äventyra parternas rättssäkerhet. Sammansättningarna ska kunna vara mindre bara för sådana ärenden där de nuvarande bestämmelserna kräver en större beslutssammansättning än vad som är befogat med hänsyn till parternas rättssäkerhet. En del av de ärenden som behandlas av förvaltningsdomstolarna är sådana att det fortfarande är motiverat att använda en beslutssammansättning med fler än två ledamöter. Reformen inverkar inte heller på sådana sammansättningar där det ingår sakkunnigledamöter.

Avsikten är att ett ärende alltid ska behandlas i en sammansättning med minst tre ledamöter när det är motiverat med hänsyn till ärendets art eller omfattning eller någon annan särskild omständighet. Denna kan även i fortsättningen förbli den vanligaste sammansättningen för vissa kategorier av ärenden som till exempel är juridiskt utmanande. Regleringen ska göra det möjligt att hålla bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning uppdaterade och att använda sammansättningar med två ledamöter flexibelt utan ett konstant behov att ändra bestämmelserna i samband med andra ändringar i lagstiftningen.

Om en sammansättning med två ledamöter antingen anges som huvudregel eller kan väljas utifrån kriterier som är flexiblere än de nuvarande, äventyras rättssäkerheten åtminstone inte såtillvida att förvaltningsdomstolen alltid vid behov kan behandla ett besvärssärende i en sammansättning med fler än två lagfarna ledamöter. Förvaltningsdomstolen kan förstärka sammansättningen med en eller två lagfarna ledamöter, om det är motiverat med hänsyn till målets eller ärendets art eller omfattning eller av någon annan särskild orsak. Ett ärende ska överföras till en sammansättning med minst tre



ledamöter också om ledamöterna i en sammansättning med två ledamöter inte är eniga om avgörandet. Motsvarande reglering finns också i 12 a § 3 mom. i gällande lag om förvaltningsdomstolarna.

Med ett ärendes art avses hur rättsligt komplicerat och sakligt omfattande det är. Omfattande och komplicerade samt samhällsligt betydande beslut bör fortfarande fattas i en sammansättning med tre ledamöter. Det finns skäl att inte heller fatta principiella avgöranden eller avgöranden av prejudicerande art i en sammansättning med färre än tre ledamöter. I lagberedningen bör man fastställa kriterier för när ett ärende ska behandlas i en sammansättning med två eller tre lagfarna ledamöter möjligen åtminstone delvis enligt grunder som är specifika för olika ärendekategorier.

Beslutet om sammansättningen ska ändå i sista hand fattas av domstolen. Parterna ska inte ha någon bestämmanderätt när det avgörs i hur stor sammansättning ett besvärsärende avgörs.

Det är inte heller processuellt ändamålsenligt att man i samband med sökande av ändring normalt blir tvungen att undersöka sammansättningens laglighet som en förutsättning för processen. Ett exempel på detta är högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande HFD 2021:128:

”Frågan gällde om förvaltningsdomstolen hade varit domför när den istället för i en sammansättning med tre ledamöter vilket är huvudregeln, i en sammansättning med två ledamöter hade avgjort ett ärende som gällde tillämpningen av 148 a § i mervärdesskattelagen om gemenskapsinternt förvärv av ett nytt transportmedel. Trots att i förvaltningsdomstolen samtidigt behandlades ett ärende gällande samma transportmedels bilskatt, vilket kunde avgöras i en sammansättning med två ledamöter, var 12 a § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna inte tillämplig på nämnda mervärdesskatteärende.

Eftersom ärendet gällande mervärdesbeskattningen i förvaltningsdomstolen hade avgjorts i en sammansättning med två ledamöter, upphävdes det besvärsunderkastade beslutet på grund av felaktigt förfarande och undanröjdes på tjänstens vägnar till den del det gällde fastställande av mervärdesskatt för ett nytt transportmedel och ärendet återförvisades till denna del till förvaltningsdomstolen att avgöras i laglig sammansättning.”

Förslaget att göra bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning flexibla inverkar inte på sakkunnigledamöternas deltagande i behandlingen av ärenden. I 12 § 2 mom. i nuvarande lag om förvaltningsdomstolarna föreskrivs det om

förvaltningsdomstolars domförhet i sammansättningar där sakkunnigledamöter deltar i behandlingen av ärendet. För sådana ärendekategorier ska en sammansättning med tre ledamöter, varav två är lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot, förbli huvudregeln.

För en del ärendekategorier kommer sammansättningar med tre ledamöter sannolikt även i fortsättningen att användas i de flesta fall på grund av deras art eller omfattning även i det fall att principerna för regleringen ändras. Exempel på detta är gruvtillstånds- och planläggningsärenden. Flexiblare regler för att använda sammansättningar med två ledamöter än de nuvarande äventyrar inte rättssäkerheten, eftersom förvaltningsdomstolen enligt de föreslagna regleringsalternativen alltid kan bedöma att rättssäkerheten kräver en större beslutssammansättning. Det skulle inte alltid vara ändamålsenligt att använda en beslutssammansättning med färre ledamöter ens när villkoren för detta är uppfyllda. Syftet med den föreslagna revideringen av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning är inte i det perspektiv som anläggs här att i betydande grad krympa förvaltningsdomstolarnas sammansättningar jämfört med nuläget utan att göra bestämmelserna flexiblare så att det inte finns behov att ständigt ändra dem till följd av andra ändringar i lagstiftningen.

Beslut om storleken på den sammansättning som ska behandla ett ärende fattas enligt förslaget också i fortsättningen av den sammansättning som behandlar ärendet inom de ramar som fastställts i lagstiftningen. En av principerna vid valet av sammansättning ska fortsättningsvis vara att rättssäkerheten inte får äventyras. Även om en sammansättning med två ledamöter i framtiden blir möjlig i fler ärendekategorier än i dag, ska juridiskt besvärliga och komplicerade ärenden ändå alltid avgöras i en större sammansättning. På så sätt kan man se till att rättssäkerheten inte äventyras för den ändringssökande och andra parter i en rättegång.

#### **4.4 Andra ändringar som krävs om huvudregeln blir en sammansättning med två ledamöter**

Om huvudregeln framöver är en sammansättning med två ledamöter, bör motsvarigheten till 13 a § i gällande lag om förvaltningsdomstolarna innehålla en möjlighet att stärka en kollegial sammansättning också med två lagfarna ledamöter för att sammansättningarna inte de facto ska bli mindre i sådana omfattande och komplicerade ärenden där det i dag behövs en förstärkt sammansättning med fyra ledamöter.

När sammansättningar med två ledamöter eventuellt blir allmänna i samband med att bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning revideras är det motiverat att föreskriva att ärendet överförs till en sammansättning med minst tre ledamöter

också i fall där man beslutar att ordna syn enligt 48 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden eller muntlig förhandling enligt 57 § i samma lag. Gällande 12 a § i lagen om förvaltningsdomstolarna innehåller ingen motsvarande bestämmelse.

I regeringens proposition om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna har man likväl tagit ställning i frågan på följande sätt:

”Processuella omständigheter, såsom genomförande av muntlig förhandling eller syn, förutsätter vanligen inte att ärendet behandlas i bassammansättningen. Behovet av muntlig förhandling eller syn betyder inte nödvändigtvis att ärendets art kräver att det behandlas i bassammansättningen. Muntlig förhandling och syn är en del av utredandet av ärenden och kompletterar den skriftliga processen. Muntlig förhandling och syn kan genomföras även i en förenklad sammansättning. En domare kan ensam genomföra en muntlig förhandling eller en syn i synnerhet i ett sådant ärende som också annars kan avgöras av en domare. Dessutom är det lättare att i praktiken öka antalet muntliga förhandlingar om de kan hållas i en förenklad sammansättning.”<sup>38</sup>

Ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter ska likväl enligt 12 a § 3 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna överföras till en sammansättning med fler än två ledamöter, om ledamöterna inte är eniga om avgörandet. Innan en syn eller en muntlig förhandling ordnas kan man inte känna till ledamöternas ståndpunkter i den sammansättning som behandlar ärendet. När en syn eller muntlig förhandling ordnas i en sammansättning med två ledamöter finns det därför en risk för att det efter synen eller förhandlingen visar sig att ledamöterna inte är eniga. I så fall blir det nödvändigt att utvidga sammansättningen efter synen eller den muntliga förhandlingen och ordna en ny syn eller muntlig förhandling i en ny större sammansättning. Detta är inte ändamålsenligt med tanke på parternas rättssäkerhet. Dessutom kan ordnande av en syn eller muntlig förhandling i en sammansättning med två ledamöter leda till en situation där det är svårare än vanligt att uttrycka en avvikande ståndpunkt, eftersom det leder till att rättegången försenas på grund av att en ny syn eller muntlig förhandling måste ordnas.

---

38 RP 85/2005 rd, s. 20.

Förvaltningsprocessen är i regel skriftlig. I ärenden där det ordnas en syn eller en muntlig förhandling kan det till exempel vara fråga om bevisprövning.<sup>39</sup> Ärenden där förvaltningsdomstolen bedömer att det behöver ordnas en syn eller en muntlig förhandling för att utreda ärendet är följaktligen ofta mera utmanande än ärenden av normal svårighetsgrad. Även av denna orsak är det motiverat att avgöra dessa ärenden i sammansättningar med minst tre ledamöter i stället för två.

Den framlagda ståndpunkten får också stöd i högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande HFD 2022:120:

Förvaltningsdomstolen hade i en sammansättning med två ledamöter hållit muntlig förhandling i ett ärende som gällde internationellt skydd. Efter förhandlingen fattade förvaltningsdomstolen ett handläggningsbeslut om att en ny muntlig förhandling skulle hållas i ärendet i en sammansättning med tre ledamöter. I handläggningsbeslutet, vilket samtidigt var en kallelse till den nya muntliga förhandlingen i ärendet, uppgavs som skäl för den nya muntliga förhandlingen, att ledamöterna i den tidigare förhandlingen i sammansättningen med två ledamöter hade varit av olika åsikt om utgången i ärendet. De förvaltningsrättsdomare som deltog i den första muntliga förhandlingen var inte med i den nya sammansättningen.

Högsta förvaltningsdomstolen underströk att trygghandet av en rättvis rättegång kräver att ett ärende i allmänhet kan behandlas till slut i den sammansättning som inlett behandlingen. Bara av exceptionella orsaker, som oftast sammanhänger med att jäv hos någon ledamot eller den föredragande framkommer vid den muntliga förhandlingen eller senare, bör en ny muntlig förhandling ordnas i en sammansättning som är ojävig i alla avseenden. I förvaltningsrättsskipningen, liksom övrig rättsskipning, är det inte meningen att muntliga förhandlingar ska ordnas på nytt i samma ärende och samma domstol bara därför att det till en början rätt oenighet om beslutet.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att trots att en sammansättning med två ledamöter är möjlig enligt 12 a § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna i dylika ärenden också i en muntlig förhandling, är ärenden som gäller internationellt skydd

39 Vid en muntlig behandling kan man lägga fram en mångsidig faktautredning, höra vittnen och genomföra en direkt dialog mellan parterna i rättsliga frågor och faktafrågor (*Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynti hallintoasioissa 2019, s. 372*). På motsvarande sätt har det mervärde som skapas genom utredning baserad på observationer från en syn central betydelse. Betydelsen av en syn för bevisningens omedelbarhet och hur rättvis processen upplevs som kan vara betydande. (*Mäenpää 2019, s. 400*.)

och där frågan gäller en persons kristliga övertygelse och frågan därför behandlas i en muntlig förhandling, till sin rättsliga natur sådana att de i regel förutsätter en sammansättning med minst tre ledamöter. Vid användning av en sammansättning med tre ledamöter undviks också omröstning som genomförs om rösterna faller jämnt i fall där bland de tillgängliga omröstningsreglerna den som baserar sig på ordförandens ståndpunkt inte beaktar den särskilda rättsliga karaktären hos frågor som gäller internationellt skydd.

Den situation som uppkom när ärendet behandlades i förvaltningsdomstolen och som innebar att ärendet hade överförts till en sammansättning med tre ledamöter för avgörande är i det aktuella fallet redan i sig ett bevis på ärendets rättsliga art som redan från början hade förutsatt en sammansättning med fler än två ledamöter.

Enligt högsta förvaltningsdomstolens beslut hade det åt parterna skickade handlägningsbeslutet, i vilket omnämndes meningsskiljaktigheten om ärendets slutresultat i förvaltningsdomstolen i en sammansättning med två ledamöter och det därav föranledda beslutet att överföra ärendet till en ny sammansättning med tre ledamöter, varit ägnat att rubba sökandens tilltro till att hans ärende behandlades sakligt och till en rättvis rättegång.

Högsta förvaltningsdomstolen återbröt förvaltningsdomstolens enhälliga beslut fattat i en sammansättning med tre ledamöter efter muntlig förhandling. Genom beslutet hade den överklagandes besvär mot Migrationsverket avslagits i dess helhet. Ärendet återförsändes till förvaltningsdomstolen för ny behandling.

I fråga om muntlig förberedelse enligt 47 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden och inspektion enligt 49 § i samma lag behövs inte motsvarande reglering om en sammansättning med tre ledamöter, eftersom dessa metoder att utreda ett ärende till sin natur är annorlunda än en syn eller en muntlig förhandling. Enligt 12 § 3 mom. i gällande lag om förvaltningsdomstolarna kan en lagfaren ledamot genomföra muntlig förberedelse, medan en lagfaren ledamot eller föredragande kan förrätta inspektion. Även om man sedan att en muntlig förberedelse genomförts eller en inspektion förrättats blir varse att det för att avgöra ärendet krävs att beslutssammansättningen förstärks, är detta möjligt utan att man behöver genomföra en ny muntlig förberedelse eller förrätta en ny inspektion.

Vad gäller syner och muntliga förhandlingar ska hänsyn också tas till den bestämmelse i 13 § i lagen om förvaltningsdomstolarna enligt vilken förvaltningsdomstolen är domför även om en av ledamöterna i den kollegiala sammansättningen får förhinder sedan den muntliga förhandlingen, sammanträdet eller synen har inletts. Om det också framöver är

möjligt att ordna syner eller muntliga förhandlingar i sammansättningar med två ledamöter, innebär en bestämmelse med detta innehåll i praktiken att förvaltningsdomstolen är domför i en sammansättning med en ledamot i de särskilda situationer som avses i bestämmelsen.

Eftersom en fullföljdsdomstol i princip ska arbeta som ett kollegium, bör grundregeln när en syn eller en muntlig förhandling ordnas vara en sammansättning med tre ledamöter. På så sätt undviks att förvaltningsdomstolen i dessa särskilda situationer allt oftare de facto blir domför i en sammansättning med en ledamot. Det finns skäl att undvika bestämmelser som leder till att en fullföljdsdomstol är domför i en sammansättning med en enda ledamot på grund av att fullföljdsdomstolarna till sin grundläggande karaktär är kollegiala. Ett undantag utgör naturligtvis de ärendekategorier där en sammansättning med en ledamot uttryckligen har ansetts tillräcklig.

Av samma skäl bör 13 § i nuvarande lagen om förvaltningsdomstolarna ändras så att bestämmelsen enligt vilken domstolen förblir domför även om en av ledamöterna i den kollegiala sammansättningen får förhinder sedan *sammanträdet* har inletts upphävs. I en förvaltningsdomstol avgörs alla ärenden i princip vid ett sammanträde. I de särskilda situationer där en av ledamöterna i den aktuella sammansättningen av förvaltningsdomstolen har fått förhinder sedan sammanträdet har inletts skulle en ökad användning av sammansättningar med två ledamöter eventuellt leda till att en sammansättning med en ledamot allt oftare blir domför i ärenden där lagstiftaren egentligen inte avsett att beslut ska kunna fattas i en sammansättning med en ledamot. Alternativt skulle bestämmelsen kunna ändras så att den kompletteras med motsvarande villkor som ingår i den svenska lagen om allmänna förvaltningsdomstolar enligt vilket en sammansättning med fler än två ledamöter förblir domför i denna situation.<sup>40</sup>

---

40 Jfr 5 a § i den svenska lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, enligt vilken rätten är domför även om en av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats i det fall att rätten består av *fler än två ledamöter* (kurs. här).

## 4.5 Andra reformbehov som har samband med bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

Det är också möjligt att i lagstiftningen hålla kvar en förteckning lik den som finns i nuvarande lagstiftning över de lagar som tillämpas på ärenden där förvaltningsdomstolen är domför i en sammansättning med två ledamöter. I detta regleringssätt bör man också beakta de ovan konstaterade svårigheter att hålla förteckningen uppdaterad som praktiken utvisat. En sådan förteckning över speciallagar skulle i princip inte heller lämpa sig för en allmän lag det vill säga lagen en om rättegång i förvaltningsärenden, eftersom ändringar i de speciallagar som ingår i förteckningen skulle kunna medföra ett behov att ändra den allmänna lagen.

Det kan finnas behov att revidera bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning också i andra avseenden. Det finns eventuellt skäl att komplettera förteckningen över de ärenden som får avgöras i en sammansättning med en ledamot. När det gäller de ärenden som får avgöras i en sammansättning med en ledamot måste man också fundera till exempel på om regleringen till dessa delar i sin helhet bör överföras till speciallagarna. Att i den allmänna lagen hänvisa till speciallagar och hålla förteckningen uppdaterad skulle kunna medföra ett tryck för att ändra den allmänna lagen i samband med att speciallagar ändras. Även det nuvarande sättet att föreskriva om sakkunnigledamöter är i detta avseende problematiskt. Dessutom bör regleringen utvecklas vad gäller frågan huruvida ärenden som avgörs i sammansättningar med en ledamot ska avgöras på föredragning eller om de också kan avgöras utan föredragning.<sup>41</sup> Den problematik som sammanhänger med kravet på föredragning gäller inte direkt sammansättningar med flera ledamöter, eftersom föredragning av en ledamot är möjlig i sammansättningar med fler än en ledamot. Dessutom bör möjligheterna att ordna förstärkta sammansättningar utvidgas med beaktande av att förvaltningsdomstolarna har mycket olika storlek sinsemellan.

41 Se HFD 28.1.2021/H125: Förvaltningsdomstolen hade varit domför att avgöra det ifrågasvarande ärendet i en sammansättning med en ledamot. Beslutet hade fattats av en ledamot utan föredragande. I förvaltningsdomstolen ska ärendena behandlas och avgöras på föredragning. Eftersom förvaltningsdomstolen hade fattat beslutet i en sammansättning med en ledamot utan att avgöra ärendet på föredragning hade det vid behandlingen av ärendet i förvaltningsdomstolen skett ett fel i förfarandet. Förvaltningsdomstolens beslut upphävdes och undanröjdes och ärendet återförvisades till förvaltningsdomstolen för prövning i en lagenlig sammansättning.

Överdomarna vid förvaltningsdomstolarna lyfte i överläggningar mellan justitieministeriet, Domstolsverket och överdomarna den 22 mars 2022 fram förvaltningsdomstolarnas begränsade resurser. Förvaltningsdomstolarna bör kunna ge rättssäkerhet utan dröjsmål och styra förvaltningspraxis. Förvaltningsdomstolarna bör behandla ärenden flexibelt och snabbt också när belastningen är hård. Därför bör resurserna kunna riktas mera ändamålsenligt än för närvarande, och stora sammansättningar bör användas bara för sådana ärenden vars art eller omfattning kräver detta. Ordandet av muntliga förhandlingar bör enligt den ståndpunkt som framfördes under överläggningarna genom lagstiftning bindas till en sammansättning med tre ledamöter.



## 5 Sammanfattning och slutsatser

I denna promemoria behandlas möjliga grundprinciper för en revidering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning. Granskningen utgår från två möjliga lösningar: Antingen kan den nuvarande huvudregeln, det vill säga en sammansättning med tre ledamöter, ändras till en sammansättning med två ledamöter, eller så kan en sammansättning med tre ledamöter behållas som huvudregel samtidigt som det görs möjligt att betydligt mer flexibelt än för närvarande använda en sammansättning med två ledamöter.

I samband med att bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning revideras är det ändamålsenligt att också utreda eventuella behov att revidera bestämmelserna om högsta förvaltningsdomstolens och försäkringsdomstolens sammansättning. I detta skede av beredningen har det ansetts nödvändigt att begära utlåtanden av olika berörda parter om sättet att lagstifta om förvaltningsdomstolarnas sammansättning. Denna promemoria avses fungera som underlag för beredningen för förvaltningsdomstolarnas del vid en revidering av bestämmelserna om domstolarnas sammansättning inom förvaltningsdomstolsväsendet som helhet. Beslut om fortsatt beredning fattas vid justitieministeriet bland annat på grundval av yttranden som lämnats om denna promemoria. Om ett egentligt lagstiftningsprojekt inleds, kommer det senare när beredningen fortskrider att begäras yttranden om omarbetningen av bestämmelserna om domstolarnas sammansättning inom förvaltningsdomstolsväsendet.

Att fullföljdsdomstolarna är domföra i en sammansättning med tre ledamöter grundar sig på en lång tradition. Emellertid har de samhälleliga förändringarna och andra ändringar i lagstiftningen inverkat på antalet ärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna och ärendenas svårighetsgrad. Problematiskt med tanke på bestämmelserna om domstolarnas sammansättning är att de ärenden som behandlas i förvaltningsprocesser är mycket varierande till art och omfattning, ibland till och med inom samma ärendekategori.

Partiella revideringar av bestämmelserna om domstolarnas sammansättning har lett till att allt flera ärenden i praktiken har behandlats i sammansättningar med färre ledamöter än tidigare. Redan i dag avgörs största delen av alla ärenden i förvaltningsdomstolen antingen i en sammansättning med färre än tre lagfarna ledamöter eller i en

sammansättning som består av två lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot. De föreslagna ändringarna i bestämmelserna om bassammansättningen innebär inga ändringar i sammansättningar där sakkunnigledamöter ingår.

En lagstiftning lik den nuvarande, där en bassammansättning av en förvaltningsdomstol utgörs av tre lagfarna ledamöter och undantagen från denna huvudregel har angetts i en förteckning med exakta laghänvisningar, har i praktiken visat sig vara svår att hålla uppdaterad. Dessutom har en sammansättning med tre lagfarna ledamöter i praktiken inte längre varit den vanligaste beslutssammansättningen i förvaltningsdomstolarna, utan flertalet ärenden avgörs redan nu i en sammansättning som består av en eller två lagfarna ledamöter och (en eller flera) sakkunnigledamöter.

Att lätta på bestämmelserna om domstolarnas sammansättning har varit den rådande riktningen när bestämmelserna utvecklats på senare tid. I och med att det blir möjligt för domstolarna att avgöra ärenden i lättare sammansättningar ökar kostnadseffektiviteten, och behandlingen av ärenden i förvaltningsdomstolarna blir snabbare. Detta förbättrar i sin tur tillgången till rättssäkerhet och dess rättidighet.

Bestämmelserna om domstolarnas sammansättning har också utvecklats i riktning mot större flexibilitet på så sätt att en kollegial sammansättningen kan förstärkas om det är motiverat med hänsyn till målets eller ärendets art eller omfattning, eller av någon annan särskild orsak. Uttrycksmässigt kan en allmännare formulering anses bättre motsvara nutida behov att använda olika sammansättningar när ärendenas svårighetsgrad varierar även inom ärendekategorierna. En allmännare formulering ökar också förvaltningsdomstolarnas effektivitet eftersom den i regel gör det möjligt att avgöra ärenden i alla ärendekategorier i sammansättningar med två ledamöter när det är motiverat med hänsyn till ärendets art och omfattning.

I denna promemoria har två alternativa sätt att omarbete bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas bassammansättning föreslagits. Som bassammansättning kan man i stället för nuvarande sammansättning med tre lagfarna ledamöter ange en sammansättning med två lagfarna ledamöter. Förvaltningsdomstolarna bör i så fall ges möjlighet att behandla ärendena i en sammansättning med tre eller fyra lagfarna ledamöter alltid när en sådan behövs på grund av målets eller ärendets art eller omfattning eller av någon annan särskild orsak.

Som ett andra regleringsalternativ skulle bassammansättningen även framöver kunna bestå av tre lagfarna ledamöter, men förvaltningsdomstolarna bör i så fall ges möjlighet att behandla ärenden i sammansättningar med två lagfarna ledamöter enligt flexiblare kriterier än hittills.

En sammansättning med två lagfarna ledamöter som huvudregel eller en möjlighet att flexibelt reducera sammansättningen till två lagfarna ledamöter står i samklang med hur bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning hittills har utvecklats. Om en sammansättning med två lagfarna ledamöter fastställs som huvudregel, stärks den praxis som redan nu vanligtvis tillämpas vid förvaltningsdomstolarna.

Möjligheten att förstärka sammansättningen med en lagfaren ledamot har redan nu reglerats flexibelt, och denna möjlighet ska enligt förslagen finnas kvar i lagstiftningen. Den aktuella ändringen anses inte försämra rättssäkerheten, eftersom förvaltningsdomstolen vid behov ska kunna förstärka sammansättningen med en eller två ledamöter. Ändringen gör det möjligt att behandla ärenden som avses i 12 a § och 12 b § i nuvarande lag om förvaltningsdomstolarna även i sammansättningar med tre eller fyra lagfarna ledamöter om detta undantagsvis är behövligt med hänsyn till ärendets art eller omfattning. Gällande bestämmelser om förvaltningsdomstolarna gör det möjligt att stärka sammansättningen med endast en extra ledamot.

Även det system med begäran om omprövning som föregår det egentliga ändringssökandet och som under de senaste åren har införts i allt större utsträckning är ägnat att förbättra rättssäkerheten i förvaltningsärenden. Det bedöms också att en omfattande användning av systemet med begäran om omprövning gör det möjligt att i förvaltningsdomstolarna använda sammansättningar med färre ledamöter än tidigare. Likväl leder kravet på besvärstillstånd för fortsatt ändringssökande till större krav än tidigare på rättssäkerheten i fråga om de rättsmedel som föregår besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

Avsikten med revideringen av grundprinciperna för bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning är inte att ärenden som till sin art eller omfattning eller av någon annan motsvarande orsak förutsätter behandling i en sammansättning med minst tre lagfarna ledamöter i fortsättningen ska behandlas i en sammansättning med två ledamöter.

Det skulle kunna vara ändamålsenligt att inkludera bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, som även i övrigt reglerar förvaltningsprocessen. I samband med revideringen av bestämmelserna skulle man kunna upphäva lagen om förvaltningsdomstolarna, där endast bestämmelserna om sakkunnigledamöter och sammansättningar längre är i kraft.

Det kan också finnas andra behov att ändra bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning, såsom att ge flera olika alternativ i likhet med ordnandet av förstärkta sammansättningar. Om en sammansättning med två ledamöter i lag anges som bassammansättning eller om den börjar användas mera flexibelt i

förvaltningsdomstolarna än tidigare medför det andra, i avsnitt 4.4. i denna promemoria beskrivna mindre behov av ändringar i bestämmelserna om sammansättningar till exempel i den särskilda situation att en ledamot i sammansättningen får förhinder sedan sammanträdet har inletts.

Alla dessa övriga frågor som anknyter till bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning har lämnats utanför denna bedömningspromemoria. Därför ombes remissinstanserna i detta skede i sina yttranden fokusera endast på synpunkter som rör de alternativa grundprinciper för förvaltningsdomstolarnas sammansättningar som presenterats. Andra sätt att reglera bassammansättningarna än de som läggs fram i denna bedömningspromemoria får gärna föreslås i detta skede av beredningen.

## 6 Frågor till remissinstanserna

1. Anser du/ni det motiverat att förvaltningsdomstolarnas bassammansättning ändras från tre lagfarna ledamöter till två inom de ramar som föreslagits i denna promemoria?
2. Vilka blir de eventuella fördelarna om förvaltningsdomstolarnas bassammansättning reduceras till två ledamöter?
3. Vilka eventuella negativa följder kan uppkomma om förvaltningsdomstolarnas bassammansättning reduceras till två ledamöter?
4. Om förvaltningsdomstolarnas bassammansättning ändras till en sammansättning med två lagfarna ledamöter, bör vissa kategorier av ärende särskilt fastställas som ärenden som fortsättningsvis ska avgöras i sammansättningar med tre lagfarna ledamöter? Vilka är dessa ärendekategorier?
5. Om du/ni anser att förvaltningsdomstolarnas bassammansättning inte bör ändras till en sammansättning med två ledamöter, anser du/ni att en öppnare lagstiftning om förvaltningsdomstolarnas domförelse i sammansättningar med två ledamöter är möjlig (jfr 1 a kap. 3 § 1 mom. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen) eller bör lagen även framöver innehålla en detaljerad förteckning över de situationer där förvaltningsdomstolen är domförelse i en sammansättning med två lagfarna ledamöter?
6. Anser du/ni det motiverat att ärenden där det ordnads syn eller muntlig förhandling framöver inte ska kunna avgöras i sammansättningar med två lagfarna ledamöter? Anser du/ni att detta skulle kunna påverka förvaltningsdomstolarnas verksamhet negativt på något annat sätt?
7. Anser du/ni det motiverat att förvaltningsdomstolen inte är domförelse i en situation där en av ledamöterna i en kollegial sammansättning har fått förhinder sedan sammanträdet har inletts? Behöver regleringen bevaras i fråga om sammansättningar med fler än två lagfarna ledamöter och i så fall varför?
8. Skulle lagstiftning som anger en sammansättning med två lagfarna ledamöter som huvudregel eller som ett flexibla alternativ till en sammansättning med tre ledamöter än tidigare orsaka andra behov av ändringar i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning än de som tagits upp i denna promemoria?

9. Skulle det vara ändamålsenligt att inkludera bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning i lagen om rättegång i förvaltningsärenden eller bör bestämmelserna fortfarande finnas i lagen om förvaltningsdomstolarna?
10. Har du/ni andra förslag och synpunkter på hur bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning bör utvecklas?

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-400-591-3 (PDF)