

## Förvaltningsdomstolarna

Med revisionen klarlades förvaltningsdomstolarnas verksamhetsätt och arbetsmetoder. Avsikten var att på detta sätt finna orsakerna till förvaltningsdomstolarnas varierande funktionella resultat och till skillnaderna i behandlingstider. I detta syfte utreddes också, på vilka sätt förvaltningsdomstolarna har utvecklat sina arbetsmetoder till följd av ökningen av antalet anhängiggjorda ärenden och målens diversifiering, på vilka sätt man hade gått in för att förkorta behandlingstiderna och hur den funktionella effektiviteten och behandlingstiderna hade utvecklats hos dem. Uppmärksamhet ägnades också åt förvaltningsdomstolarnas ledning och åt det eventuella behovet av justeringar i förvaltningsprocesslagen.

Förvaltningsdomstolarnas realiserade omkostnader var 27 384 327 euro år 2006 och 28 831 022 euro år 2007. I fastlands-Finland finns åtta förvaltningsdomstolar. Ålands förvaltningsdomstol, som verkar i anknytning till Ålands tingsrätt, har inte inkluderats i revisionen.

Vid revisionen framgick att förvaltningsdomstolarnas arbetsätt och metoder avvek tämligen mycket från varandra. Om inverkningarna av dessa skillnader på förvaltningsdomstolarnas funktionella resultat eller på behandlingstiderna fick man emellertid inte någon klar uppfattning vid revisionen, och någon bedömning av saken kunde således inte göras. Bedömningen försvårades av att någon förvaltningsdomstols framgångar med att förbättra antingen produktivitets- eller lönsamhetssiffror eller behandlingstider, inte i belysningen av statistiken samtidigt innebar att de övriga nyckeltalen och därmed förvaltningsdomstolens situation som helhet hade förbättrats. För det andra försvårades bedömningen av att arbetsätten och metoderna varierade i hög grad också mellan olika sektioner av samma förvaltningsdomstol. Av revisionsmaterialet framgick inte hos olika förvaltningsdomstolar eller ens hos sektionerna av samma förvaltningsdomstol någon gemensam strävan till att finna, utveckla och tillämpa bästa

förfaranden. Förvaltningsdomstolarna betonade sina egna avgöranden som grundval för deras eget utvecklingsarbete.

Skillnaderna i funktionellt resultat och behandlingstider mellan olika förvaltningsdomstolar förklaras till en del av den varierande strukturen för deras ärenden och personal. Den faktiska inverkan av dem har emellertid inte undersökts, och sådan information fanns inte till förfogande i resultatstyrningen när förvaltningsdomstolarna tilldelades resurser. Vid justitieministeriet har betonats en jämförelse av envar förvaltningsdomstols situation med dess situation under de föregående åren, i stället för att man skulle jämföra de skilda förvaltningsdomstolarna med varandra. Revisionsverket understryker, att som resultat av enbart en dylik jämförelse inte alstras sådan information, med vilken man kunde ta reda på, minska eller eliminera de existerande skillnaderna mellan förvaltningsdomstolarna. Revisionsverket anser, att åt justitieministeriets förvaltningsområde och inom förvaltningsområdet borde tilldelas tillräckligt med resurser för alstring av sådana forskningsdata, som behövs bl.a. som grundval för beslutsfattandet angående resursfördelningen, så att de skillnader som anknyter till ett jämlikt bemötande av medborgarna och förverkligande av rättsskyddet kan minskas eller elimineras mellan skilda förvaltningsdomstolar och skilda grupper av ärenden.

Det produktivitetstal som används i resultatstyrningen av förvaltningsdomstolarna, dvs. relationstalet avgöranden/årsverken beaktar inte skillnaderna mellan olika grupper av ärenden och avgöranden, vilket delvis beror på att för olika ärenden inte har utarbetats viktkoefficienter i enlighet med deras art. Mångfalden av ärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna är emellertid stor, varför den arbetsmängd och svårighetsgrad som är förenad med avgörandet av ett enskilt ärende varierar stort. Den siffra som beskriver den genomsnittliga behandlingstiden påverkas för sin del avsevärt av de avgöranden som ges i s.k. massärenden. Den genomsnittliga behandlingstiden beskriver sålunda inte särdeles realistiskt det, hur lång tid ärendenas behandling tar och hur länge en ändringssökande måste vänta på avgörande i sitt ärende. Också för att säkerställa den rättighet till rättvis rättegång, som avses i grundlagen och i internationella konventioner, vore det viktigt att utveckla informationssystemen och mätare som beskriver verksamheten, så att de totala tiderna för behandling av ett ärende

kan granskas på ett sätt som överskrider gränserna mellan domstolsinstanserna. Ärendestrukturen och en förändring av den är, vid sidan av antalet ärenden som väntar på att behandlas av förvaltningsdomstolen, viktiga variabler som beskriver behandlingens smidighet samt de risker som hänför sig till den och till förverkligandet av ett rättvist rättsskydd. Ärendestrukturen och ärendenas svårighetsgrad är också av väsentlig betydelse för en granskning av förvaltningsdomstolens och hela den förvaltningsrättsliga processens produktivitet och lönsamhet.

Revisionsverket anser, att man vid justitieministeriet borde tillse att påbörja ett planerings- och utvecklingsarbete för att utveckla mätningssystem och mätare till grundval för utvärderingen av resultatet och effektiviteten i förvaltningsdomstolarnas verksamhet samt dennas kvalitet. Man borde då utveckla nyckeltal, som beaktar också skillnaderna i ärendenas struktur och svårighetsgrad. Detta förutsätter förutom att nyckeltal utvecklas också att informationssystemen förbättras.

Enligt revisionsmaterialet hade man vid alla förvaltningsdomstolar utvecklat arbetssätten och metoderna, särskilt ärendenas beredning och övertagande hade ägnats uppmärksamhet. Utvecklingsåtgärderna var emellertid mycket olikartade vid skilda förvaltningsdomstolar och deras sektioner. Oklarheten i de begrepp som har använts för att beskriva förfarandets skeden gjorde det besvärligt vid revisionen att få en helhetsbild av det utvecklingsarbete som utförts vid skilda förvaltningsdomstolar samt att utvärdera och jämföra utvecklingsåtgärderna. Det hämmar också samarbetet mellan förvaltningsdomstolarna i syfte att observera och tillägna sig de bästa förfarandena.

De flesta förvaltningsdomstolar betonade att de hade satsat på ärendets beredning och tidiga övertagande, dvs. på den materiella processledningen. Vid revisionen förblev det emellertid i viss mån oklart, hur man i praktiken förfarit i beredningsskedet och vid övertagandet. Oklart förblev dessutom, på vilket sätt man gick in för att säkerställa att de ärenden där den juridiska problematiken var mera komplicerad än vanligt, eller där det av någon annan orsak behövdes ett från det sedvanliga avvikande förfarande, kunde särskiljas från övriga anhängiggjorda ärenden. Det revisionsmaterial som inhämtades med enkäter och intervjuer stödde inte till alla delar

förvaltningsdomstolarnas egen uppfattning att man hade sört för processledningen på ett särskilt och tillräckligt sätt.

Enligt revisionsverkets förmenande borde man vid förvaltningsdomstolarna ägna mera konkret uppmärksamhet än tidigare åt att effektivera den materiella processledningen. En effektiv materiell processledning har enligt revisionsverkets uppfattning positiva verkningar på både förvaltningsdomstolarnas produktivitet och behandlingstiderna. Ett jämlikt bemötande av de berörda parterna och myndigheterna samt rättsskyddet förutsätter, att stora skillnader inte förekommer i sättet och nivån för den materiella processledningen vid skilda förvaltningsdomstolar och ännu mindre vid de skilda sektionerna av samma förvaltningsdomstol. En omsorgsfull beredning och ett tidigt övertagande av ärendet hör enligt revisionsverkets mening också på lång sikt till de mest effektiva sätten att avveckla och förhindra anhopning av ärenden.

Gemensamt för förvaltningsdomstolarna var enligt revisionsmaterialet, att vid dem hade tagits i bruk ett förfarande där också förvaltningsrättsdomarna föredrar ärenden, eller detta förfarande hade utvidgats. En annan gemensam omständighet var strävan att utöka antalet tjänster för förvaltningsrättsdomare i förhållande till antalet förvaltningsrättssekreterare, och på detta sätt göra personalstrukturen mera domarbetnad. I den vid revisionen gjorda statistiska analysen av förvaltningsdomstolarnas resultatuppgifter kunde man inte klargöra verkningarna av det utvecklande av arbetssätt och metoder som gjorts vid förvaltningsdomstolarna, men relationstalet mellan tjänster för förvaltningsrättsdomare och förvaltningsrättssekreterare hade enligt analysen en statistiskt signifikant inverkan på behandlingstiden. Med beaktande av de reservationer som ingår i den statistiska analysen skulle resultaten således ge antydningar om, att behandlingstiderna vid förvaltningsdomstolarna kunde förkortas om tjänstestrukturen skulle läggas om så, att antalet förvaltningsrättsdomare ökar i förhållande till förvaltningsrättssekreterarna. Däremot gjordes i analysen eller vid revisionen i övrigt inga utredningar gällande en ökning av antalet kanslipersonaltjänster, som anknyter till en mera domarbetnad tjänstestruktur. Enligt revisionsverkets uppfattning är det viktigt att följa upp, att ändringarna i tjänstestrukturen också medför sådana

ändringar av verksamhetssätten som möjliggör bättre produktivitet och kortare behandlingstider. Detta innebär förändringar i de traditionella arbetssätten och en omvärdering av uppfattningarna om kollegiets arbete och den enskilda domarens oavhängiga ställning och verksamhet som medlem av kollegiet.

Enligt revisionsverkets uppfattning bör förvaltningsdomstolarna alljämt uppmuntras till att utveckla arbetssätten och metoderna, till att befästa det redan utförda utvecklingsarbetet samt till ett aktivt sökande efter och tillägnande av bästa förfaranden. I nyckelställning är de oavhängiga förvaltningsdomstolarna själva, men också justitieministeriet borde stöda förvaltningsdomstolarna i utvecklingsarbetet och åstadkomma sådana verktyg för uppföljningen, som inte står i konflikt med förvaltningsdomstolarnas oavhängighet.

Trots att på basis av revisionsmaterialet slutsatser inte kunde dras om hur de i förvaltningsdomstolarnas ledning observerade skillnaderna inverkar på det funktionella resultatet och behandlingstiderna, ger revisionsmaterialet enligt revisionsverkets uppfattning anledning till att betona vikten av att man vid förvaltningsdomstolarna sörjer allt bättre för ett jämlikt och rättvist bemötande av personalen och att arbetsuppgifterna fördelas så jämnt som möjligt också mellan sektionerna. Dessa omständigheter borde också kontinuerligt följas upp.

Chefsdomaren borde som ledare för förvaltningsdomstolen ha verktyg att inverka på bl.a. smidigheten i ärendenas behandling och på ordnandet av arbetsuppgifterna, och detta kan inte betraktas som ett befattningstagande med domarens oavhängighet. Domarens oavhängighet berättigar inte heller en domare att vägra att verkställa åtgärder som hör till ledningen av arbetet. Revisionsverket anser, att överdomaren som chefsdomare inte genom att vädja till domarens oavhängighet kan åsidosätta sin skyldighet och behovet av att ta befattning med sektionernas och de enskilda domarnas arbetsätt och metoder, ifall dessa inte svarar mot vad effektivitet och resultat samt uppnåendet av gemensamma målsättningar förutsätter.

Enligt revisionsmaterialet hade inte heller vid de förvaltningsdomstolar, där resultatmål uppställdes för arbetstagarna som personliga målsättningar, resultatmål uppställts för andra än föredragande förvaltningsrättsdomare. Revisionsverket föreslår att det övervägs, att också för förvaltningsrättsdomarna, även när de

inte är föredragande domare, skulle uppställas personliga eller med föredraganden gemensamma resultatmål. Ett sådant förfarande skulle stärka det samfälliga ansvaret för förvaltningsdomstolens funktionella resultat och behandlingstider och effektivisera uppföljningen av hur resultatmålen uppnåtts, när också denna betydelsefulla del av det arbete som inverkar på resultatet skulle omfattas av måluppställande och uppföljning.

Vid revisionen framfördes beaktansvärda synpunkter angående precisering och förnyelse av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Revisionsverket anser också, att de åtgärder som justitieministeriet har inlett i syfte att klargöra de till innehåll och förfaranden anknutna behoven av att reformera förvaltningsprocesslagen är välfunna och synnerligen behövliga.