

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 55/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 november 2014 regeringens proposition med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden (RP 230/2014 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- president Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- tf. professor Leena Halila
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— juris doktor Ida Koivisto.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i förvaltningsprocesslagen, lagen om högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningslagen, viteslagen och i 174 andra lagar.

I propositionen föreslås att bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden ska granskas så att omprövningsförfarandet i större utsträckning än för närvarande ska användas i första skedet av ändringssökandet, varvid det är tillåtet att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen först över beslut som meddelats med anledning av en begäran om omprövning. I propositionen föreslås också att tillämpningsområdet för besvärstillståndslagstiftningen ska utvidgas till nya ärendegrupper när ändring söks hos

högsta förvaltningsdomstolen i beslut av förvaltningsdomstolen.

Ett viktigt mål för propositionen är att effektivisera och påskynda rättsskyddet i förvaltningsärenden samt att utveckla högsta förvaltningsdomstolens roll i riktning mot en domstol som genom sina avgöranden styr förvaltningen och förvaltningsprocessen. Genom propositionen strävar man också efter att harmonisera lagstiftningen om ändringssökande i olika ärendegrupper och att göra den klarare.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft ungefär ett halvt år efter att de har antagits och stadsfästs.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas utvidgningen av tillämpningsområdet för högsta förvaltningsdomstolens besvärstillståndssystem och omprövningsförfarandet i ljuset av bestämmelserna om rättssäkerhet i 21 § i grundlagen och särskilt grundlagsutskottets utlä-

tandepraxis i ärendet. De föreslagna besvärstillståndsbestämmelserna är inte i strid med grundlagen, anser regeringen. Men det är ändå motiverat att överlämna propositionen för bedömning av riksdagens grundlagsutskott på grund av dess principiella betydelse.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår en omfattande reform av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden. De mest betydande ändringsförslagen gäller utvidgning av tillämpningsområdet för omprövningsförfarandet och besvärstillstånd. De mest centrala målen är att flytta fokus för sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden till ett så tidigt skede av ärendets behandling som möjligt och att samordna regleringen av sökande av ändring i förvaltningsärenden så att det inte mellan ändringssökande i olika förvaltningsärenden finns omotiverade skillnader. Ett mål är samtidigt att effektivisera och påskynda rättsskyddet i förvaltningsärenden samt att utveckla högsta förvaltningsdomstolens roll i riktning mot en domstol som genom sina avgöranden styr förvaltningen och förvaltningsprocessen.

Bestämmelser om både användningen av omprövningsförfarandet i förvaltningen och rätten att anföra besvär över ett beslut av förvaltningsdomstolen hos högsta förvaltningsdomstolen ska fortfarande ingå ärendegruppsvis i lagstiftningen för de olika förvaltningsområdena. Därför föreslås i propositionen ändring av 174 andra lagar utöver förvaltningsprocesslagen, lagen om högsta förvaltningsdomstolen och viteslagen.

Den föreslagna regleringen bottnar delvis i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 32/2012 rd från 2012. Utskottet ansåg det då vara motiverat att justera sin tidigare ståndpunkt om att det förvaltningsrättsliga systemet med besvärstillstånd är exceptionellt. Utskottet underströk att syste-

met för att söka ändring bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör en del. Utskottet ville särskilt uppmärksamma den utveckling som skett i behandlingen av förvaltningsärenden och systemet för att söka ändring. Betydande utvecklingsspår härvidlag var att omprövningsbegäran hade fått en starkt roll, att de regionala förvaltningsdomstolarna fått en starkare ställning och att en allt större del av de ärenden som aktualiserades vid högsta förvaltningsdomstolen hör till en grupp där sökande av ändring förutsätter besvärstillstånd.

Dessutom ansåg grundlagsutskottet att en utvidgning av systemet för besvärstillstånd innebär en viss förändring i högsta förvaltningsdomstolens roll som den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessmål. Utskottet uppmanade statsrådet att bedöma möjligheten att vidareutveckla högsta förvaltningsdomstolens roll i riktning mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom avgöranden i högsta instans. För en sådan utveckling fanns det inga hinder enligt 99 § i grundlagen som gäller de högsta domstolarnas uppgifter eller enligt 21 § i grundlagen som gäller tryggnad av rättsskyddet eller internationella människorättskonventioner, ansåg utskottet.

Grundlagsutskottets anser att den föreslagna regleringen enligt propositionen på ett allmänt plan har lyckats främja det ovan nämnda målet. Förslaget beaktar också utskottets anmärkning om att en utveckling av högsta förvaltningsdomstolens roll för sin del också förutsätter att det system för sökande av ändring som föregår högsta förvaltningsdomstolen utvecklas konsekvent.

Lagstiftningen om omprövningsförfarandet

I propositionen föreslås att användningsområdet för omprövningsförfarandet ska utvidgas ärendegrupsvis i lagstiftningen för de olika förvaltningsområdena så att omprövningssystemet tas i bruk på ett så heltäckande sätt som möjligt i de ärendegrupper som det lämpar sig för. Enligt motiven lämpar sig omprövningsförfarandet väl för ärendegrupper där man rutinmässigt avgör en stor mängd likartade ärenden och där motiveeringen till besluten är knapphändig. Då kan en part i detta skede få en mer detaljerad motiveering till beslutet än i det första skedet i fråga om de faktorer som han eller hon framför i sin begäran om omprövning. Dessutom anses omprövningsförfarandet lämpa sig också för ärenden där det i besvärsskedet ofta framställs tilläggsutredning som påverkar saken samt för rättsligt enkla ärenden och ärenden i fråga om vilka det redan finns etablerad rättspraxis. Omprövningsförfarandet lämpar sig enligt motiven väl också för ärendegrupper där första skedet av ändringssökandet nuförtiden är besvär hos en annan förvaltningsmyndighet. Omprövningsförfarandet anses lämpa sig också för andra situationer där något annat än rättslig specialexpertis har en viktig betydelse i beslutsfattandet.

Omprövningsförfarandet föreslås däremot inte för ärenden som är särskilt betydelsefulla med tanke på parternas rättsskydd, i vilka det är viktigt att vid behov snabbt hänskjuta saken till domstolsprövning. Också andra ärendegrupper där ärendet utreds synnerligen grundligt redan i första skedets förvaltningsförfarande eller till vilka det i allmänhet hänförs sig krävande rättslig prövning ska enligt motiven stanna utanför omprövningsförfarandet. Omprövningsförfarandet föreslås inte heller för ärendegrupper i vilka det är vanligt att det i samma ärende finns flera parter.

Omprövningsförfarandet eller utvidgningen av det är principiellt inte förknippat med konstitutionella problem. Men de ovan nämnda kriterierna och beaktandet av dem när lagstiftningen för olika förvaltningsområden utarbetas är av betydelse särskilt på grund av att syftet med omprövningsförfarandet enligt grundlagsutskottets

mening är att bidra till att genomföra garantier för god förvaltning enligt 21 § 2 mom. i grundlagen. Omprövningsförfarandet bör bedömas också med avseende på att den i sak — om också inte formellt — kan utgöra en del av hela det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring. Utskottet har tidigare ansett att omprövningsförfarandet i detta avseende på sätt och vis kan ses som det första skedet i ändringssökandet, trots att det inte är fråga om rättsskipning i en domstol, varför det inte kan uppfylla kravet i 21 § 1 mom. i grundlagen enligt vilken var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan GrUU 32/2012 rd, s. 3).

De ovan nämnda kriterierna för användningen av omprövningsförfarandet är välgrundade, anser utskottet. De har också använts på ett riktigt sätt vid bedömningen av att bevara eller ta i bruk förfarandet i samband med enskilda lagförslag trots att avgörandena har motiverats med ganska varierande precision.

Grundlagsutskottet betonar i likhet med propositionsmotiven att omprövningsförfarandet inte bör bevaras eller tas i bruk om omprövningsskedet onödigt förlänger den totala längden på ärendets behandling. Så kan det vara exempelvis när omprövning bör begäras av den myndighet som har fattat beslutet, och erfarenheten eller sannolik praxis talar för att det knappast någonsin blir någon rättelse i besluten.

En risk är också att förvaltningsmyndigheten i den första fasen inte motiverar sitt beslut tillräckligt när omprövningsförfarande används. Därför vill utskottet inskräpa att användning av omprövningsförfarande inte i praktiken får leda till att förvaltningsmyndigheterna utvecklas i en riktning som är negativ med avseende på bestämmelserna om rätten att få motiverade beslut enligt 21 § 2 mom. i grundlagen och skyldigheten att motivera enligt förvaltningslagen.

Bestämmelserna om besvärstillstånd

I propositionen föreslås att tillämpningsområdet för besvärstillståndslagstiftningen ska utvidgas

kraftigt till nya ärendegrupper när ändring söks hos högsta förvaltningsdomstolen i beslut av förvaltningsdomstolen.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 32/2012 rd att det med tanke på 21 § i grundlagen är väsentligt att vid granskning och utvidgning av systemet för att söka ändring se till att systemet överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Utskottet inskräpte att tillämpningen av systemet i alla ärendekategorier bör bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Då bör man i synnerhet granska om de arrangemang för sökande av ändring som föregår högsta förvaltningsdomstolen i den aktuella ärendegruppen tryggar de rättsskyddsgarantier som ärendets natur och betydelse förutsätter. Det har också betydelse om högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. I de fall där beslutet är positivt är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd.

I motiven till lagförslagen i propositionen har tillämpligheten för systemet med besvärstillstånd bedömts med de faktorer som grundlagsutskottet har tagit upp i sitt ovan nämnda utlåtande som kriterier. Dessa allmänna kriterier preciseras något i den allmänna motiveringen (se särskilt s. 45) bland annat genom att definiera ärendegrupper för vilka besvärstillståndssystemet inte anses vara lämpligt.

Besvärstillstånd föreslås inte för sådana ärendegrupper till vilka det i besvärsskedet oftast hänför sig krävande rättsliga frågor eller som generellt har särskilt stor betydelse för parten eller samhället eller som är vittomfattande. Sådana ärenden är enligt motiven t.ex. ärenden som gäller återkallande av näringstillstånd eller ärenden som gäller en betydande administrativ påföljd eller verkställigheten av ett administrativt tvångsmedel samt sådana tillsynsärenden där det

i praktiken är fråga om att begränsa näringsverksamheten.

Grundlagsutskottet anser att ärendets art eller betydelse inte med nödvändighet förutsätter tillträde till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd ens i dessa ärendegrupper. Utskottet har i sin praxis bland annat ansett att bestämmelser om besvärstillstånd inte är uteslutna ens i ett ärende som gäller administrativ påföljd (GrUU 14/2013 rd, s. 5). En samlad bedömning kan i så fall leda till besvärstillstånds-förfarande trots frånvaro av omprövningsförfarande med beaktande till exempel av att påföljden är obetydlig och rättsfrågorna enkla samt med beaktande av grunderna för att högsta förvaltningsdomstolen enligt 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen ska bevilja besvärstillstånd. Därför anser utskottet inte att exempelvis förslaget till ändring av lagen om överlastavgift (lagförslag 25) är problematiskt.

Besvärstillstånd föreslås inte i propositionen i ärenden som gäller tvångsomhändertagande av barn och inte heller i andra förvaltningstvistemål där högsta förvaltningsdomstolen är första och enda besvärinstans. Utskottet har i och för sig ingenting att invända mot denna huvudregel som också uttrycks i det föreslagna 13 § 5 mom. i förvaltningsprocesslagen. Beslut om tvångsomhändertagande innebär dessutom i typfallet ett relativt kännbart ingripande i barnets och familjens grundläggande fri- och rättigheter.

Ändå konstaterar utskottet att ärenden som gäller omhändertagande också inbegriper faktorer särskilt i anknytning till barnets bästa, som talar starkt för att ärendet ska handläggas snabbt och att de beslut som gäller omhändertagandet ska vinna laga kraft snabbare. Här hänvisar grundlagsutskottet till högsta förvaltningsdomstolens förslag till statsrådet den 17 september 2013 om ändring av bestämmelsen om sökande av ändring i barnskyddslagen. Förslaget gäller både omhändertagande och de barnskyddsärenden som avgörs genom förvaltningsbeslut i första instans. Dessutom anser högsta förvaltningsdomstolen i sitt förslag att en ny behandling av ärendet i samma omfattning vid högsta förvaltningsdomstolen inte tillför bedömningen

av ärendet något nytt och att högsta förvaltningsdomstolen i merparten av besluten inte ändrar förvaltningsdomstolens beslut. Enligt högsta förvaltningsdomstolen är beslut enligt barnskyddslagen av en sådan natur att rättstryggheten är säkerställd genom ett system där ärendet tas upp till behandling i högsta förvaltningsdomstolen på basis av besvärstillstånd. Behovet i enskilda fall att få ett ärende behandlat i högsta förvaltningsdomstolen ska tryggas av bestämmelserna i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen.

Grundlagsutskottets åsikt är att det inom statsrådet finns skäl att utreda möjligheten att utvidga systemet med besvärstillstånd till barnskyddsärenden inklusive tvångsomhändertagande och förordnande av vård utom hemmet. Utskottet menar att 21 § i grundlagen inte utgör hinder för en sådan reglering ifall andra rättssäkerhetsarrangemang kan trygga att de grundläggande fri- och rättigheterna för barn och deras familjer blir tillgodosedda. Vidare påpekar utskottet att det inte i samband med stiftandet av den nuvarande barnskyddslagen ansåg att grund-

lagen skulle ha förutsatt att behörigheten vid ärenden som gäller tvångsomhändertagande ska överföras till domstolarna (GrUU 58/2006 rd, s. 5).

Andra omständigheter

I propositionen ingår dock enligt motiven inte utvidgande av omprövningsförfarandet eller besvärstillstånd till alla de ärendegrupper som de kan lämpa sig för. Grundlagsutskottet anser det viktigt att konsekvent föra vidare arbetet med att utveckla och utvidga systemen för omprövning och besvärstillstånd. I det här sammanhanget bör det också bedömas huruvida förvaltningsprocesslagen i framtiden bör ändras så att regleringen av besvärstillstånd är grundregeln från vilken avsteg föreskrivs separat.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning,

Helsingfors den 23 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd

Kimmo Kivelä /saf
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.