

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av förvaltningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 maj 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av förvaltningslagen (RP 50/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- justitieombudsman Petri Jääskeläinen
- biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen
- lagstiftningsråd Sami Kouki, finansministeriet
- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki, social- och hälsovårdsministeriet

- jurist Ida Sulin, Finlands Kommunförbund
- ledande stadsombudsman Sari-Anna Pennanen, Helsingfors stad
- advokat Kai Kuusi, Finlands Advokatförbund
- jurist Pekka Pietinen, Löntagarorganisationen Pardia rf
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- undervisnings- och kulturministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- Polisstyrelsen
- Brottpåföljdsmyndigheten
- Statens revisionsverk
- Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det till förvaltningslagen fogas ett nytt kapitel med bestämmelser om anförande och behandling av förvaltningsklagan samt administrativ styrning med anledning av klagan. Det föreslås dessutom att lagen kompletteras med bestämmelser om skyldighet för myndigheterna att ange en förväntad handläggningstid för vissa förvaltningsärenden som gäller en parts rättsliga ställning.

Målet med propositionen är att förtydliga och precisera bestämmelserna om förfarandet vid förvaltningsklagan samt att utöka laglighetskon-

trollens övergripande genomslagskraft genom att möjliggöra bättre användning och inriktning av övervakningsresurserna hos de myndigheter som behandlar klagomålen. Genom skyldigheten att ange handläggningstider vill man främja en sådan förvaltningskultur där en skyndsam behandling upplevs som en kvalitets- och rättssäkerhetsfaktor som följer av kravet på god förvaltning.

Regeringen föreslår att man i förvaltningslagen fastställer den etablerade praxis enligt vilken var och en har rätt att anföra förvaltningskla-

gan. Samtidigt införs bestämmelser om de grundläggande formella förutsättningarna för klagan. Bestämmelserna om behandling av förvaltningsklagan föreslås bli preciserade så att den övervakande myndigheten förutsätts vidta de åtgärder som den med anledning av klagan anser vara befogade. Förslaget syftar till att garantera tillräcklig prövningsrätt och flexibilitet vid behandlingen av klagomål.

En nyhet är att en preskriptionstid på två år ska gälla för förvaltningsklagan. Bestämmelsen ska dock inte hindra den övervakande myndigheten från att pröva enskilda fall som är äldre än två år, om det finns särskilda skäl för det.

Med administrativ styrning som ges med anledning av förvaltningsklagan avses i de före-

slagna bestämmelserna uppmärksamgörande på kraven på god förvaltning och en underrättelse om uppfattningen om det förfarande som lagen kräver eller eventuella anmärkningar. De föreslagna styrmedlen motsvarar etablerade former för administrativ styrning inom klagomålspraxis.

Enligt förslaget ska en myndighet i fråga om de centrala ärendegrupperna inom sitt verksamhetsområde ange förväntad handläggningstid för sådana ärenden som myndigheten avgör genom förvaltningsbeslut och som kan inledas endast på initiativ av en part.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Förvaltningslagen (434/2003), som trädde i kraft vid ingången av 2004 och ersatte lagen om förvaltningsförfarande (598/1982), samlar bestämmelserna om behandling av förvaltningsärenden. Syftet med förvaltningslagen är att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden. Lagens syfte är också att främja kvalitet och gott resultat i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller (FvUB 29/2002 rd).

Utskottet konstaterar att undersökning av förvaltningsklagan som anförts över myndigheternas verksamhet är ett led i övervakningen av myndigheterna och i rättsskyddssystemet inom förvaltningen. I 4 § 3 mom. i den gällande förvaltningslagen finns procedurbestämmelser som gäller när andra myndigheter än de högsta laglighetsövervakarna behandlar klagan. I lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) finns procedurbestämmelser som gäller de högsta laglighetsövervakarnas behandling av klagomål.

I 4 § 3 mom. i den gällande förvaltningslagen bestäms endast i tämligen allmänna ordalag att grunderna för god förvaltning ska iakttas och

rättigheterna för dem som omedelbart berörs av ärendet tryggas när myndigheter behandlar förvaltningsklagan. På avgöranden i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av sådana avgöranden tillämpas förvaltningslagen.

Propositionen föreslår att den knappa och allmänna regleringen ersätts med bestämmelser om anförande och behandling av förvaltningsklagan samt om administrativ styrning med anledning av en sådan klagan. Utskottet menar att en komplettering och precisering av bestämmelserna är motiverad, även om klagoförfarandet ansetts etablerat och enligt uppgift i praktiken fungerat problemfritt också utan en mer detaljerad reglering.

I fråga om den gällande lagen har begreppet förvaltningsklagan definierats endast i detaljmotiven i propositionen (RP 72/2002 rd) om den lagen. Enligt det nu aktuella lagförslaget får förvaltningsklagan anföras över att en myndighet, någon som är anställd hos en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Det är viktigt att observera att var och en får anföras förvaltningsklagan hos den myndighet som övervakar verksamheten. Det krävs alltså inte att man har något sär-

skilt intresse i frågan eller att ens rätt eller intresse har kränkts, utan också helt utomstående kan anföra klagan. Utskottet menar att en extensiv möjlighet att anföra klagan också i fortsättningen behövs särskilt av övervakningsskäl. Myndigheten kan också ta upp en anonymt gjord anmälan eller angivelse till behandling, om den anser att ärendet ger anledning till detta. Klagan tas då upp till behandling som ett övervakningsärende på myndighetsinitiativ.

Utskottet konstaterar att förvaltningsklagan inte är ett rättsmedel som syftar till att ändra eller upphäva ett förvaltningsbeslut. Förvaltningsklagan måste även särskiljas från processuell klagan, som används som extraordinärt rättsmedel och som är bunden av strikta villkor och tidsfrister. Förvaltningsutskottet poängterar att förvaltningsklagan ändå är ett viktigt rättsmedel som kompletterar systemet för ändringssökande inom förvaltningen. Rättsskyddsaspekten accentueras i situationer där ordinära rättsmedel inte står till förfogande. Detta är typiskt särskilt i den förvaltningsverksamhet som har karaktären av service och annan s.k. faktisk förvaltningsverksamhet, såsom undervisnings- och polisverksamheten samt social- och hälsovården.

Förvaltningsutskottet understryker att förvaltningsklagan kan komma in till alla statliga myndigheter och till kommunala och kyrkliga myndigheter. Förvaltningsklagan är ett verktyg för övervakningen av myndigheterna och får anföras över alla typer av myndighetsverksamhet. En enligt tjänstegraden högre myndighet kan behandla klagomånden som gäller en myndighet under den och en chef kan behandla klagomånden som gäller anställda under honom eller henne. Utskottet konstaterar vidare att klagan får riktas till vilken tjänsteman eller myndighet som helst vars behörighet omfattar övervakningen av verksamheten för den tjänsteman eller den myndighet som är föremål för klagan eller övervakningen av någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift och som är föremål för klagan. Det är viktigt att tillämpningen är bred och att förvaltningsklagan kan anföras också mot hur utlagda förvaltningsuppgifter sköts.

Myndigheterna i hela landet behandlar årligen sammanlagt cirka 10 000—11 000 klagomål och klagomålsärenden per år, varav cirka 60 procent behandlas av de högsta laglighetsövervakarna och omkring 40 procent av övriga myndigheter. Antalet har på det stora hela ökat kraftigt under hela 2000-talet. Varje år behandlar olika förvaltningsmyndigheter flera miljoner förvaltningsärenden som gäller enskilda parter. I propositionen ger regeringen närmare siffror över antalet klagomål till olika myndigheter. Det bör i detta sammanhang nämnas att av förvaltningsmyndigheterna är det utifrån bestämmelserna om övervakning i synnerhet regionförvaltningsverken och tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) som undersöker klagomål. Valvira övervakar på riksnivå social- och hälsovården och vissa sektorer inom miljö- och hälsoskyddet. Regionförvaltningsverken är å sin sida inom sitt verksamhetsområde övervakningsmyndigheter inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet och vissa uppgifter inom miljö- och hälsoskyddet. Med stöd av kommunallagen (365/1995) har regionförvaltningsverken dessutom rätt att med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lagar.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att förvaltningsklagan med identiskt eller i praktiken samma innehåll kan vara anhängigt samtidigt i flera instanser. Ett ärende som redan behandlats kan också väckas hos en annan myndighet. Av många skäl, bland annat av hänsyn till hur systemet med klagan fungerar och vikten av att använda myndighetsresurserna ändamålsenligt, ser utskottet det som nödvändigt att utreda och utveckla möjligheterna för de myndigheter som behandlar klagan eller klagomål — inklusive de högsta laglighetsövervakarna — att få information om klagan eller klagomål som är eller har varit anhängiga vid en annan myndighet.

Riksdagens justitieombudsman har i sina avgörande gjort ett flertal förslag om gottgörelse och en del av dem har också lett till penningersättning. Bakgrunden till att man i laglighetsövervakningen gått in för att kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska gottgö-

ras genom penningersättningar är enligt utredning att Europadomstolens avgörandepraxis förutsätter att i synnerhet allvarligare kränkningar av de mänskliga rättigheterna ger rätt till ersättning för immateriell skada, i och med kravet på ett effektivt rättsskydd. Att rekommendationer för penningersättning ges har således en nära koppling till de högsta laglighetsövervakarnas ställning som övervakare av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Förvaltningsutskottet konstaterar att den laglighetsövervakning som utförs av förvaltningsmyndigheterna däremot inte har motsvarande innehållsliga betydelse, utan att det närmast är fråga om att avgöra om myndigheten på ett riktigt sätt har följt den tillämpliga lagstiftningen. Också i avgöranden med anledning av förvaltningsklagan kan på sin höjd administrativ styrning ges. Beaktansvärt är också att förvaltningsklagan behandlas av myndigheter på alla nivåer och även på olika organisationsnivåer i en och samma myndighet. Utskottet ser det därför inte som motiverat att allmänna bestämmelser om penningersättning införs i förvaltningslagen.

Utskottet har också blivit uppmärksammat på att språklagen inte har några bestämmelser om behandlingsspråk i ärenden som gäller förvaltningsklagan. Frågan tangeras närmast i propositionen om språklagen. Till detta påpekar utskottet att handläggningsspråket vid förvaltningsklagan ska avgöras med stöd av språklagen (423/2003). I detta sammanhang bör det dock nämnas att grundlagsutskottet i sitt betänkande (GrUB 9/2002 rd) om förslaget till språklag sett det som viktigt att bestämmelsen i 2 § 3 mom. i språklagen uppfattas som ett uttryck för en princip som inte bara gäller användningen av finska och svenska utan tillåter myndigheten att ta emot handlingar och ge service också på andra språk när ingen annans rättigheter kommer i kläm på grund av detta.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar men med de ställningstaganden som framgår av detta betänkande.

Detaljmotivering

Serviceprincipen och adekvat service (7 §)

Regeringen föreslår ett nytt 2 mom. i 7 §. Det innehåller en hänvisning till bestämmelsen om skyldighet att informera i 20 § 2 mom. i offentlighetslagen (621/1999). Enligt den bestämmelsen ska en myndighet informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till myndighetens verksamhetsområde. Syftet med hänvisningen är att betona en myndighets ansvar för att inom sitt verksamhetsområde producera och sprida information som är av betydelse för att myndighetskontakterna och för den rättsliga ställningen för dem som är kunder inom förvaltningen.

Vid utfrågningen av sakkunniga lyftes det fram att denna hänvisning till offentlighetslagen lämpligen kan utvidgas så att den gäller hela 20 § i den lagen. Likaså påpekades det att det vore på sin plats att hänvisa till den informationskyldighet som fastställs i 29 § i kommunallagen (365/1995).

Utskottet konstaterar att regeringen i det föreslagna 7 § 2 mom. uttryckligen önskat betona en myndighets ansvar för att inom sitt verksamhetsområde producera och sprida information som är av betydelse för myndighetskontakterna och för den rättsliga ställningen för dem som är kunder inom förvaltningen. Den skyldighet att informera som avses i 20 § 2 mom. i offentlighetslagen är av särskild betydelse för de nu föreslagna bestämmelserna (information om handläggningstider och förfarandet vid förvaltningsklagan). Myndigheternas allmänna skyldighet att främja öppenhet i sin verksamhet (20 § 1 mom. i offentlighetslagen) och att se till att de handlingar som är viktiga för allmänhetens möjligheter att få uppgifter finns att tillgå (20 § 3 mom. i offentlighetslagen) är inte på samma sätt knutna till den information som behövs när man uträttar förvaltningsärenden eller med tanke på den enskildes rättsliga ställning. Att utvidga hänvisningen till hela 20 § skulle enligt utskottets uppfattning innebära att bestämmelsens ordalydelse samti-

digt måste ändras i en riktning som är mindre informativ än i regeringens lagförslag.

Bestämmelsen i 29 § i kommunallagen om skyldighet att informera om ärenden som är anhängiga i kommunen är en specialbestämmelse i förhållande till förvaltningslagen. Med hänsyn till principerna för lagberedning ser utskottet det inte som motiverat att i en allmän lag hänvisa till en specialbestämmelse.

Angivande av handläggningstid (23 a §)

I 23 a § i lagförslaget bestäms det att myndigheterna är skyldiga att ange en förväntad handläggningstid för vissa ärendegrupper. De ärenden som omfattas av den föreslagna skyldigheten bestäms utifrån tre kriterier: 1) ärendet kan inledas endast på initiativ av en part, 2) ärendet avgörs genom förvaltningsbeslut och 3) ärendet hör till en central ärendegrupp inom myndighetens verksamhetsområde. Dessa kriterier för när myndigheterna är skyldiga att ange en förväntad handläggningstid förklaras närmare i propositionens detaljmotiv.

Sakkunniga har föreslagit att bestämmelserna om att ange en handläggningstid också ska gälla ärenden som tas upp för behandling på initiativ av en myndighet. Utskottet konstaterar i fråga om detta att förvaltningslagen inte reglerar anhängiggörande av ärenden som tas upp till behandling på myndighetsinitiativ. Myndigheterna har däremot i enlighet med offentlighetslagen skyldighet att förteckna och på annat sätt registrera de ärenden som har tagits upp till behandling (18 § 1 mom. 1 punkten i offentlighetslagen).

I ärenden som tas upp på myndighetsinitiativ är inte heller tidpunkten för anhängiggörandet alltid enkel att påvisa, till skillnad från ansökningsärenden. Myndigheterna kan till exempel göra utredningar eller vidta andra inledande åtgärder som utan något särskilt beslut om att inleda handläggning leder till formella handläggningsåtgärder och beslut.

Ett ärende som inleds på initiativ av en myndighet kan gälla till exempel återkallande av tillstånd, återkrav eller påförande av administrativa påföljder. Dessa åtgärder vidtas i regel på basis

av omständigheter som framkommit vid tillsyn. Också i dessa fall kan det vara besvärligt att specificera vilken enskild åtgärd som sätter igång förfarandet.

Syftet med den föreslagna skyldigheten att ange handläggningstid är främst att fästa myndigheternas uppmärksamhet vid den tid som behandlingen av förvaltningsärenden inom respektive myndighets behörighetsområde kräver. Utskottet understryker att skyldigheten att ange en handläggningstid förebygger fördröjd handläggning av ärenden. Bestämmelserna stöder och stärker sådana förfaranden som betonar förvaltningsmyndighetens skyldighet att se till att ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. Samtidigt främjas en förvaltningskultur där en skyndsam behandling upplevs som en kvalitets- och rättssäkerhetsfaktor som följer av kravet på god förvaltning.

Med tanke på partens rättssäkerhet är det däremot väsentligt att ärendet på det sätt som 21 § i grundlagen och 23 § i förvaltningslagen förutsätter handläggs utan ogrundat dröjsmål oberoende av hur ärendet tagits upp till behandling. Dessutom har en part också i ärenden som tagits upp på initiativ av en myndighet även fortsättningsvis rätt att i enlighet med 23 § 2 mom. i förvaltningslagen få en uppskattning om när ett beslut kommer att meddelas. Med hänsyn till det som sagts är det enligt utskottet inte motiverat att ändra den föreslagna 23 a §. Utskottet fäster ändå uppmärksamhet vid att också de tillgängliga resurserna har en klar och tydlig inverkan på handläggningstiderna.

I detta sammanhang konstaterar utskottet vidare att den sista meningen i 23 a § plus motiveringen till bestämmelsen klart visar att skyldigheten att ange handläggningstid inte tillämpas på ärenden för vars del det i annan lag föreskrivs om en exakt tidsfrist för handläggningen.

Anförande av förvaltningsklagan (53 a §)

Enligt 53 a § 2 mom. i lagförslaget ska förvaltningsklagan anföras skriftligt. Med samtycke av den övervakande myndigheten får klagan dock anföras muntligt. Den som anför klagan ska ange på vilka grunder han eller hon anser förfarandet

vara felaktigt och om möjligt ange tidpunkten för det förfarande eller den försummelse som klagan gäller. Meningen är att den som anför klagan ska lägga fram de uppgifter om klagörendet som behövs för att myndigheten ska kunna göra en i 53 b § avsedd preliminär rättslig bedömning om huruvida åtgärder ska vidtas. Den övervakande myndigheten får enligt egen bedömning begära att klaganden lägger fram ytterligare utredningar om grunderna för klagan.

Utskottet observerar att uppgift om tidpunkten för det förfarande eller den underlåtenhet som kritiken gäller enligt den föreslagna lydelsen i 2 mom. ska lämnas så långt möjligt. Den som anför klagan har alltså enligt förslaget ingen ovillkorlig skyldighet att lämna uppgift om tidpunkten. Av propositionsmotiven framgår det att det inte alltid ens är möjligt att uppge en tidpunkt till exempel i situationer där klagan riktar sig mot en myndighets verksamhet i allmänhet eller där kritiken gäller passivitet i myndighetsverksamhet.

I detaljmotiven till 53 a § 2 mom. konstateras det att också i det fall att en anmälan eller angivelse görs anonymt kan en myndighet ta upp ärendet till behandling som ett övervakningsärende på myndighetsinitiativ, om den anser att anmälan eller angivelsen ger anledning till detta. I situationer där den övervakande myndigheten inte har behörighet för övervakning på eget initiativ, t.ex. i de fall som avses i 8 § 2 mom. i kommunallagen, kan likaså ett ärende som anmälts anonymt, enligt myndighetens prövning tas till behandling med stöd av den övervakningsbehörighet som den övervakande myndigheten har på grund av klagan.

Behandling av förvaltningsklagan (53 b §)

I det föreslagna 53 b § 1 mom. bestäms det att den övervakande myndigheten ska vidta de åtgärder som den med anledning av klagan anser vara befogade. Om klagan inte ger anledning till åtgärder ska den som anför klagan utan dröjsmål underrättas om detta.

Utskottet menar att den föreslagna 53 b § förutsätter att myndigheten sätter sig in i varje klagan och i varje enskilt fall bedömer vilka åtgär-

der klagan ger anledning till. Däremot förutsätter lagen inte att varje ärende där klagan anför måste utredas i ett fullständigt förfarande. Bestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarnas prövningsrätt anknyter nära till deras ställning och uppgift som övervakare av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Den laglighetsövervakning som utförs av förvaltningsmyndigheterna har däremot inte motsvarande innehållsliga betydelse, utan det är närmast frågan om att avgöra om myndigheten har följt den tillämpliga lagstiftningen på ett korrekt sätt. Vidare måste man beakta att förvaltningsklagan behandlas av myndigheter på alla nivåer och även på olika organisationsnivåer i en och samma myndighet, varför man måste kunna kräva att bestämmelserna är tillräckligt allmängiltiga.

Utskottet konstaterar att bestämmelserna om behandling av förvaltningsklagan i de föreslagna nya 53 b § 2 och 4 mom. motsvarar 4 § 3 mom. i den gällande förvaltningslagen. Den bestämmelsen togs fram med tanke på att förvaltningslagen skulle kunna tillämpas smidigt. Utskottet ser det som viktigt att förvaltningslagen kan tillämpas smidigt vid behandlingen av klagan. I vissa fall kan bestämmelserna om förvaltningsbeslut och beredningen av beslut tillämpas i det närmaste direkt på klagan. Å andra sidan kan en klagan vara av så allmän karaktär eller klagoskriften vara så ospecificerad att det inte finns förutsättningar för en behandling enligt förfaringsprinciperna i förvaltningslagen. Till exempel ska behovet av utredningar och av att höra personer alltid bedömas från fall till fall utifrån klagans typ och karaktär.

Nytt i lagförslaget är bland annat att det fastställs en preskriptionstid på två år för förvaltningsklagan. Utskottet omfattar regeringens uppfattning att det ofta är oändamålsenligt att utreda mycket gamla ärenden genom klagoförfarande och att det är svårt att klarlägga faktauppgifterna i saken. Bestämmelsen i 53 b § 3 mom. hindrar dock inte den övervakande myndigheten från att pröva ärenden som är äldre än två år om det finns särskilda skäl för det. Utskottet anser att möjligheten att avvika från den normala pre-

skriptionstiden är motiverad för att övervakningen även i fortsättningen ska vara effektiv och flexibel från fall till fall. Med hänsyn till den preskriptionstid som i strafflagen (39/1889) fastställs för tjänstebrott kan man dock utgå från att en klagan som är äldre än fem år inte tas upp till behandling.

Den gällande social- och hälsovårdslagstiftningen innehåller bestämmelser om klagomål vilka avviker från den reglering som nu föreslås i den allmänna lagen. Utskottet menar att speciallagstiftningen så snart som möjligt måste ändras så att den motsvarar den allmänna lagstiftning som behandlas här. Det kan nämnas att preskriptionstiden för klagomål är fem år i de lagar om social- och hälsovården som nämns i propositionen.

Utskottet vill också fästa uppmärksamhet vid att bland annat grunderna för god förvaltning enligt 2 kap. i förvaltningslagen tillämpas på förfarandet för förvaltningsklagan enligt den lagen. Tillsynsmyndigheter som behandlar förvaltningsklagan ska således enligt 8 § i förvaltningslagen inom ramen för sin behörighet och efter behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden.

Administrativ styrning med anledning av förvaltningsklagan (53 c §)

Utskottet anser det viktigt att medlen för administrativ styrning av den övervakade framgår av den nya lagen. Bestämmelsen är tänkt att tillämpas i situationer där den övervakande myndigheten med anledning av den förvaltningsklagan som den behandlar har konstaterat att den övervakade har förfarit lagstridigt eller försummat att fullgöra en skyldighet.

Som medel för administrativ styrning kan den övervakande myndigheten enligt 53 c § i lagförslaget 1) göra den övervakade uppmärksam på kraven på god förvaltning, 2) underrätta den övervakade om sin uppfattning om ett lagenligt förfarande och 3) ge den övervakade en anmärkning. De två förstnämnda medlen är lindrigare än att ge en anmärkning.

Utskottet understryker att medlen för administrativ styrning är avsedda att tillämpas enligt proportionalitetsprincipen och så, att de utesluter varandra på så sätt att ett enskilt fel eller en enskild försummelse kan leda enbart till ett av de alternativa styrmedlen. En anmärkning kan därför ges endast om de lindrigare medlen inte kan anses tillräckliga med hänsyn till de omständigheter som påverkar helhetsbedömningen. Som framgår av propositionens detaljmotiv kan helhetsbedömningen påverkas av vilken typ av fel det handlar om och felets karaktär och dessutom även till exempel i vilken mån de bestämmelser som ska tillämpas lämnar rum för tolkning, eller att felet har orsaker som inte beror på den övervakade. Utskottet menar att man vid bedömningen också måste ta hänsyn till de tillgängliga resurserna. Det är de facto inte alltid möjligt att organisera och ordna uppgifterna så att den övervakade har tillgång till de resurser som uppdraget förutsätter.

Syftet med att uppmärksamgöra och underrätta den övervakade är att styra denne så att kraven på god förvaltning uppfylls och lagstiftningen efterlevs i fortsättningen. Också en anmärkning ges för framtiden och syftar till att styra den som handlat lagstridigt så att de konstaterade feilen inte upprepas.

Om den handling som kritiken gäller med hänsyn till dess art och allvar ger anledning att inleda ett förfarande enligt någon annan lag, kan den administrativa styrning som avses i 53 c § inte tillämpas. Med det avses situationer där påståendena i klagan förutsätter straffrättslig eller tjänstemannarättslig bedömning av förfarandet eller att ärendet behandlas som ett övervakningsärende som avses i annan lagstiftning. I dessa fall förfaller behandlingen av förvaltningsklagan.

Utskottet vill fästa uppmärksamhet vid att det i propositionens detaljmotiv sägs att de övervakande myndigheterna också i fortsättningen ska kunna använda även lindrigare former av administrativ styrning utan någon uttrycklig bestämmelse. Som exempel på en lindrigare form nämns i motiven att myndigheten kan delge sin

uppfattning om ändamålsenligheten i den verksamhet som övervakas.

Utskottet har gjorts uppmärksam på att man i lagstiftningen om de högsta laglighetsövervakarna använder begreppet "påföljd". Utskottet konstaterar till denna del att man i förfarandet med förvaltningsklagan inte kan påföra administrativa påföljder eller ta andra avgöranden om den rättsliga ställningen för den saken gäller. I ett förfarande med anledning av förvaltningsklagan kan man enbart ge administrativ styrning.

Förvaltningsutskottet anser därför att den terminologi som används i propositionen är motiverad. Vidare konstaterar utskottet att ändring i ett avgörande, dvs. administrativ styrning, med anledning av förvaltningsklagan inte får sökas genom besvär.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 20 mars 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Heikki Autto /saml
Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent

Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Anne Holmlund /saml
Arja Juvonen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.