

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2004 en proposition med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen (RP 112/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- president Pekka Hallberg och förvaltningsråd Ahti Rihto, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Liisa Sahi, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överdomare Pekka Kainlauri, Vasa förvaltningsdomstol
- ordförande, förvaltningsrättsdomare Marjatta Mäenpää, Förvaltningsrättsdomarna rf
- professor Heikki Kulla
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i flera lagar genom vilka besvär över en förvaltningsmyndighets beslut först styrs till den regionala förvaltningsdomstolen istället för till högsta förvaltningsdomstolen.

Det föreslås att förvaltningsprocesslagen ska kompletteras med en allmän bestämmelse om grunderna för beviljande av besvärstillstånd. Samtidigt föreslås det att systemet med besvärstillstånd ska utvidgas till vissa sådana kategorier av ärenden där besvärstillståndssystemet inte försvagar rättsskyddet. Enligt propositionen får ändring i förvaltningsdomstolens beslut som gäller verkställighetsförbud eller avbrytande av

verkställighet sökas bara i samband med att avgörandet i huvudsaken överklagas. Bestämmelserna om rätten att påbörja arbeten ska också ses över.

Regeringen föreslår också vissa ändringar i högsta förvaltningsdomstolens och de regionala förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning när det gäller procedurfrågor och ärenden där en sakkunnigledamot deltar i avgörandet vid förvaltningsdomstolen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande ändringar och anmärkningar.

Det centrala syftet med lagförslagen i propositionen är att utveckla förvaltningsprocessen och att ge förvaltningsdomstolarna bättre arbetsförutsättningar. Därför ska besvär i större utsträckning än förr styras till regionala förvaltningsdomstolar samtidigt som man begränsar överklagandet till högsta domstolen. Vidare föreslår man ändringar i reglerna för förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning.

Lagutskottet har tidigare konstaterat att även enskilda beslut fattade av förvaltningsdomstolar kan ha vidsträckt samhälls- och nationalekonomiska konsekvenser. Därför är det möjligt att även med en liten satsning som är inriktad på att förbättra verksamhetsförutsättningar uppnå en stor samhällsnytta (se LaUU 18/2004 rd). För att trygga tillräckliga personalresurser bör man dessutom se till att individernas och företagens rättssäkerhetsrelaterade behov hela tiden tillgodoses genom lagstiftning om förvaltningsprocess och förvaltningsdomstolar och att lagstiftningen stöder införande av ändamålsenliga arbetsmetoder i förvaltningsprocessen.

Med avseende på ovan relaterade mål anser lagutskottet att det aktuella lagstiftningsprojektet är motiverat. Ändå innehåller inte heller denna proposition till exempel förslag till styrning av besvär över ministeriebeslut till regionala förvaltningsdomstolar. Utskottet poängterar att denna möjlighet fortsättningsvis bör utredas. Därför föreslår lagutskottet,

att förvaltningsutskottet i motiveringen till sitt betänkande nämner behovet att utreda möjligheten att styra besvär över ministeriebeslut till regionala förvaltningsdomstolar.

Propositionen innehåller också ett flertal förslag till besvärsförbud eller besvärstillståndsförfa-

rande. Grundlagsutskottet har i flera omgångar framhållit att förfarandet med besvärstillstånd bör ses som en exceptionell lösning i förvaltningslagskipningen. Samtidigt har utskottet understrukt att man bör förhålla sig restriktivt till att utvidga tillståndsförfarandet till nya ärendegrupper (se GrUU 4/2004 rd, GrUU 19/2002 rd, GrUU 23/1998 rd samt GrUB 4/1998 rd).

Med hänvisning till grundlagsutskottets ståndpunkt betonar också lagutskottet att förvaltningsprocessen omfattar ett flertal ärendegrupper av stor betydelse för individen. Individens rättssäkerhet och en enhetlig rättsskipning kräver därför att förvaltningsprocessen också i fortsättningen inbegriper ett besvärssystem med två instanser. De aktuella förslagen till nya besvärsförbud och utvidgning av systemet med besvärstillstånd äventyrar enligt utskottets bedömning inte rättssäkerheten, förvaltningsprocessen som helhet.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av 13 och 79 § i förvaltningsprocesslagen och vissa lagar som har samband med den

Förvaltningsprocesslagen

13 §. Begränsning av besvärsrätten. Det föreslås att paragrafen kompletteras med bestämmelser om allmänna förutsättningar för beviljande av besvärstillstånd inom förvaltningsprocessen. Meningen är inte att utvidga användningsområdet för systemet med besvärstillstånd, utan speciallagar skulle fortsättningsvis reglera det besvärstillstånd som utgör förutsättning för rätten att överklaga.

Lagutskottet noterar det som sägs i propositionen (s. 16/I) om att besvärstillstånd inte ska beviljas enligt prövning utan alltid när grund för tillståndet konstateras föreligga. Ändå konstateras i paragrafen endast att besvärstillstånd beviljas på grundval av omständigheter som förteck-

nas i bestämmelsen. För att syftet med förslaget ska kunna genomföras föreslår lagutskottet,

att det inledande stycket i 13 § 2 mom. formuleras till exempel enligt följande:

"När besvärstillstånd enligt en annan lag krävs för sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta domstolen, skall tillståndet beviljas om:"

79 §. *Besvär över annat beslut än det som avslutar behandlingen.* Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 4 mom., enligt vilket besvär dock inte får anföras särskilt över ett beslut som förvaltningsdomstolen har fattat under handläggningen av ärendet och genom vilket verkställigheten av det överklagade beslutet förbjuds eller avbryts.

Enligt den allmänna motiveringen i propositionen (s. 10/II) leder sökande av ändring särskilt i en föreskrift som gäller verkställigheten i allmänhet till att behandlingen av huvudsaken fördröjs vid den regionala förvaltningsdomstolen, eftersom ärendet delas upp mellan två domstolar. Enligt motiveringen är orsaken uttryckligen den att handlingarna ska tillställas högsta förvaltningsdomstolen. Dessutom påpekas att förvaltningsdomstolen "har i allmänhet inte i praktiken avvikit" från förvaltningsdomstolens ståndpunkt när det gäller bedömningen om det finns orsak att förbjuda verkställigheten. Utskottet anser inte att de anförda grunderna är särskilt övertygande. Om förmedling av handlingar leder till dröjsmål, kan den primära åtgärden enligt utskottet inte vara att man utfärdar förbud mot separata besvär i verkställighetsfrågor, utan snarare att man förbättrar metoderna för förmedling av handlingar.

Lagutskottet noterar en formulering i den finska texten enligt vilken förbudet i bestämmelsen avser alla beslut som förvaltningsdomstolen har fattat under handläggningen av ärendet och som "gäller", på finska "koskevat", förbud eller avbrott av verkställigheten av det överklagade beslutet. Förbudet skulle i så fall gälla både de fall där verkställigheten har förbjudits eller avbrutits och de fall där en ansökan om ett sådant för-

bud eller avbrott har förkastats. Att tillämpa bestämmelsen också på de sistnämnda fallen kan enligt utskottets bedömning vara problematiskt med tanke på individens rättssäkerhet. Enligt 31 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen är huvudregeln den att besvär senarelägger verkställandet av ett beslut tills saken har vunnit laga kraft. Redan när förvaltningsprocesslagen stiftades betonade man att besvärens suspensiva inverkan på verkställigheten är av stor betydelse för rättssäkerheten och att undantag från huvudregeln därför bör övervägas och i varje enskilt fall motiveras (se RP 217/1995 rd, s. 60/I).

Lagutskottet anser att formuleringen på finska i 79 § 3 mom. kan leda till att om verkställigheten fortgår innan besvär över huvudsaken inlämnas, hinner man vidta åtgärder genom vilka man märkbart påverkar individens rättigheter och skyldigheter och vilka åtminstone delvis kan visa sig omöjliga att återta. Därför föreslår lagutskottet att formuleringen "joka koskee muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä" skrivs om till "jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty". Utskottets förslag föranleder ingen ändring i den svenska paragrafteksten.

Lag om ändring av 52 § i djurskyddslagen, lag om ändring av 57 § i hälsoskyddslagen, lag om ändring av 56 § i kemikalielagen och lag om ändring av 66 och 67 § i avfallslagen

Lagutskottet påpekar att också i vissa speciallagar i propositionen ingår bestämmelser enligt vilka besvär över beslut av förvaltningsdomstolen som enbart gäller verkställighet får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen endast i samband med huvudsaken. På tidigare anförda grunder föreslår lagutskottet,

att ovan avsedda bestämmelser i lagförslagen 13, 23, 24 och 32 i propositionen ändras i överensstämmelse med lagutskottets förslag för 79 § 3 mom. i förvaltningsprocesslagen.

Utöver ovan nämnda lagförslag innehåller också propositionens lagförslag 33—35 bestämmel-

ser enligt vilka i lagen avsedda åtgärder får vidtas innan beslutet i saken har vunnit laga kraft. Det föreslås att också dessa lagar kompletteras med en bestämmelse enligt vilket beslut av förvaltningsdomstolen som gäller rätt att påbörja arbeten, rätt att överta ärenden eller tillstånd att inleda arbeten får överklagas till högsta förvaltningsdomstolen endast i samband med huvudsaken. Ändå anser lagutskottet att reglering av denna typ avviker från bestämmelserna ovan i det avseendet att villkoret för verkställande av ett beslut som inte vunnit laga kraft — i något andra ordalag — är att verkställigheten inte omtintgör överklagandet. Dessutom förutsätts i dessa lagar att man ställer en godtagbar säkerhet för ersättning av skador och olägenheter som kan följa på att man verkställer beslut som inte vunnit laga kraft. Sådana bestämmelser skapar enligt utskottet tillräckliga garantier för att det föreslagna förbudet mot särskilda besvär inte i dessa fall blir problematiska med tanke på rätts-säkerheten. Ändå sträcker sig dessa garantier inte till 21 § 4 mom. i lagförslag 34 eller till 21 kap. 3 § 3 mom. i lagförslag 35. Med hänvisning till vad som anförs senare föreslår lagutskottet att lagförslag 34 förkastas. Därför föreslår utskottet i sammanhanget

att 21 kap. 3 § 3 mom. i lagförslag 35 ändras i överensstämmelse med det innehåll som lagutskottet föreslår för 79 § 3 mom. i förvaltningsprocesslagen.

19. Lag om ändring av 6 § i lagen om Försäkringsinspektionen och 25. Lag om ändring av 4 § i lagen om rättsskyddscentralen för hälsovården

Lagutskottet föreslår att både lagen om Försäkringsinspektionen och lagen om rättsskyddscentralen för hälsovården kompletteras med en specialbestämmelse om verkens rätt att söka ändring. Enligt den kan Försäkringsinspektionen och rättsskyddscentralen för hälsovården söka ändring i ett beslut genom vilket förvaltningsdomstolen har fattat ett avgörande i besvär anförda över beslut som den nämnda verken har

fattat. Enligt motiveringen (s. 25/I och s. 29/II) eftersträvar man en tydligare reglering.

Grundlagsutskottet har ansett att det är exceptionellt med besvärsmätt för en myndighet i förvaltningsprocesssystemet, framför allt att en myndighets allmänna besvärsmätt kan bli ett problem med tanke på kravet på behörigt förfarande i grundlagens 21 § i mom., eftersom myndigheten då kan betraktas som en parts formella motpart (GrUU 4/2005 rd, GrUU 37/2004 rd, GrUU 36/2004 rd och GrUU 4/2004 rd). Å andra sidan har utskottet ansett att en myndighets rätt att överklaga inte är ett problem med tanke på grundlagen om den genom lag begränsas till exempel så att den förutsätts bidra till en enhetlig rättspraxis. I praktiken har det då handlat om ett system där myndighetens besvärsmätt är bunden till besvärstillstånd. Så är inte fallet i de nu aktuella lagförslagen. Utskottet anser att bestämmelsen i 6 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen räcker för att trygga en adekvat besvärsmätt också för de myndigheter som här avses. Därför föreslår lagutskottet med hänvisning till grundlagsutskottets praxis

att bestämmelserna om allmän besvärsmätt för Försäkringsinspektionen och rättsskyddscentralen för hälsovården stryks i lagförslag 19 och 25.

26. Lag om ändring av 24 § i mentalvårdslagen

24 §. *Ändringssökande.* Det föreslås att paragrafens 2 mom. ändras så att ändring inte får sökas genom besvär i förvaltningsdomstolens beslut om omhändertagande av egendom eller begränsning av kontakter. Förslaget motiveras (s. 30/I) med att det i dessa fall är fråga om beslut som hör samman med psykiatrisk vård och som fattas på medicinsk grund och där man inte ingriper i patientens rättsliga ställning på ett så betydande sätt att beslutet ska kunna överklagas i två instanser.

Begränsning av kontakter regleras i 22 j § 2 mom. i mentalvårdslagen. Där föreskrivs att patientens kontakter med omvärlden får begränsas om kontakterna vållar allvarliga olägenheter för

vården och rehabilitering av patienten eller för patientens säkerhet eller om en begränsning behövs för att skydda någon annans privatliv. Ett beslut om begränsning baserar sig således inte i alla fall enbart på en medicinsk bedömning av patientens tillstånd.

Utskottet framhåller att möjligheten till fortsatt överklagande bidrar till en enhetlig handläggning av dessa frågor mellan olika förvaltningsdomstolar. Dessutom menar lagutskottet att patientens rätt att upprätthålla kontakter utanför vårdanstalten är en så central faktor för patientens rättsställning, att det krävs tungt vägande grunder för att begränsa möjligheten att överklaga i två instanser. Enligt utskottets mening innehåller propositionen inte sådana grunder, och utskottet föreslår därför

att förbudet mot att överklaga beslut om begränsning av kontakter stryks i 24 § 2 mom. i mentalvårdslagen.

34. Lag om ändring av 21 § i marktäktslagen

21 §. Iakttagande av beslut som inte vunnit laga kraft. Enligt 1 mom. i paragrafen kan tåktverksamhet inledas när tillståndsbeslutet vunnit laga kraft. Enligt 2 mom. kan tillståndsmyndigheten dock under vissa förutsättningar meddela tillstånd att ta substanser innan tillståndsbeslutet har vunnit laga kraft.

Det föreslås att till 2 mom. fogas en bestämmelse enligt vilken närmare bestämmelser om meddelade av tillstånd till tåktverksamhet innan

tillståndet vunnit laga kraft utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt motiveringarna (s. 34/II) skulle man genom förordning närmare bestämma bland annat om de faktorer som ska beaktas vid tillståndsprövning, om tillståndsbestämmelser och anmälan om tillstånd.

Lagutskottet ber förvaltningsutskottet observera att grundlagsutskottet nyligen har behandlat motsvarande förslag till komplettering av marktäktslagen med behörighet att utfärda förordningar (se GrUU 5/2005 rd). I det sammanhanget ansåg grundlagsutskottet att de flesta föreslagna bemyndiganden var för öppna och inte uppfyllde de krav på skarp avgränsning i reglering på lagnivå som föreskrivs i 80 § 1 mom. i grundlagen. Lagutskottet menar att det aktuella förslaget till bemyndigande i 21 § 2 mom. i sak är jämförbart med motsvarande bemyndiganden i grundlagsutskottets utlåtande.

Eftersom de faktorer som påverkar behandlingen av lagförslaget väsentligen har förändrats sedan propositionen lämnades till följd av grundlagsutskottets ovan relaterade ställningstaganden, anser lagutskottet att den föreslagna ändringen inte bör genomföras utan vederbörlig grundberedning. Därför föreslår lagutskottet

att lagförslag 34 i detta skede förkastas.

Utlåtande

Lagutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som anförts ovan.

LaUU 7/2005 rd — RP 112/2004 rd

Helsingfors den 13 maj 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Tatja Karvonen /cent
Heli Paasio /sd

Lyly Rajala /saml
Jukka Roos /sd
Petri Salo /saml
Minna Sirnö /vänst
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.