

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till förvaltningsprocesslag och till lagstiftning som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det skall stiftas en förvaltningsprocesslag som skall innehålla de centrala stadgandena om besvär och vissa andra förvaltningsrättsliga rättskyddsmedel samt om det förfarande som skall iakttas vid behandlingen av dem. Förvaltningsprocesslagen skall vara en allmän lag som kan jämföras med rättegångsbalken och lagen om förvaltningsförfarande.

Den föreslagna förvaltningsprocesslagen skall tillämpas vid allmänna förvaltningsdomstolar. Lagen skall också tillämpas vid förvaltningsmyndigheter och vid särskilda nämnder som har inrättats för att behandla besvär då dessa behandlar besvär över förvaltningsbeslut. Avsikten är att stadganden om lagens tillämpning vid vattendomstolarna samt vid försäkringsdomstolen och vid de nämnder som är en del av det system för ändringssökande som lyder under denna domstol skall utfärdas särskilt.

Det föreslås att i förvaltningsprocesslagen skall stadgas om besvärsmätt, besvärsmättigheter, anhängiggörande och behandling av besvär, om beslut med anledning av besvär, om rättegångskostnader samt om vissa andra omständigheter. Enligt förslaget skall i lagen stadgas förutom om besvär också om extraordinärt ändringssökande och om förvaltningsstvemål.

Enligt förslaget skall de centrala stadgandena om förvaltningsprocessen samlas i lagen. Samtidigt skall regleringen kompletteras och revideras. Den föreslagna lagen innehåller också vissa väsentliga reformer. Det föreslås att lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden och lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden skall upphävas genom den nya lagen.

En av de centrala ändringarna jämfört med

gällande system är att enligt den föreslagna lagen skall besvär alltid anföras hos en domstol, om inte annat stadgas särskilt. Detta innebär att man frångår huvudregeln enligt vilken förvaltningsbesvär över statens lägre förvaltningsmyndighets beslut skall anföras hos en högre förvaltningsmyndighet.

Genom den föreslagna lagen utökas muntligheten i förfarandet. Enligt förslaget skall domstolen hålla muntlig förhandling då det är nödvändigt för att saken skall kunna utredas. Enligt huvudregeln skall länsrätten hålla muntlig förhandling också när en enskild part begär det. Motsvarande skyldighet att hålla muntlig förhandling på begäran av en part skall enligt förslaget gälla för högsta förvaltningsdomstolen då den handlägger besvär över en förvaltningsmyndighets beslut. I lagen finns emellertid vissa grunder på basis av vilka parts begäran om muntlig förhandling kan avslås.

Det föreslås att i lagen skall intas stadganden om ersättning för rättegångskostnader. Utgångspunkten är att den förlorande parten skall åläggas att ersätta motpartens rättegångskostnader, om det är oskäligt att denne själv får bära sina rättegångskostnader. Enligt förslaget skall en förvaltningsmyndighet, vars beslut har överklagats, jämföras med part. En enskild part skall likväl endast i undantagsfall åläggas att ersätta ett offentligt samfunds kostnader.

I propositionen föreslås också att det i lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen, i lagen om länsrätterna och i lagen om förvaltningsförfarande skall göras de ändringar som den nya lagen medför.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 december 1996.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	4
1. Inledning	4
2. Nuläge	5
2.1. Lagstiftning och praxis	5
2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	8
Allmänt	8
Sverige	10
Tyskland	11
Frankrike	12
Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna	12
Europeiska unionen	17
2.3. Bedömning av nuläget	18
Rättslig grund och tillämpningsområde för förvaltningsprocessen	18
Förvaltningsprocessens förhållande till förvaltningsförfarandet	20
Förvaltningsrättskipningen och den allmänna rättskipningen	21
Besvärsmått och besvärsmåttmyndigheter	22
Måttliga förhandlingar	24
Ersåttning för råttgåttkostnader	24
3. Propositionens mått och de viktigaste förslagen	25
3.1. Mått och medel	25
3.2. De viktigaste förslagen	25
Lagens tillämpningsområde och frågor som regleras i lagen	25
Besvärsmått och besvärsmåttmyndigheter	26
Måttliga förhandlingar	28
Råttgåttkostnader	28
4. Propositionens verkningar	29
4.1. Ekonomiska verkningar	29
4.2. Propositionens verkningar i fråga om organisation och personal	29
5. Beredningen av propositionen	30
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	30
5.2. Remissutlåttanden	31
6. Andra omståttigheter som inverkat på propositionens innehått	31
6.1. Samband med andra propositioner	31
6.2. Samband med internationella avtal	31
DETALJMOTIVERING	32
1. Lagförslagen	32
1.1. Förvaltningsprocesslag	32
I AVDELNINGEN. ALLMÅTTA STADGANDEN	32
1 kap. Lagens tillämpningsområde och förhåttande till andra stadganden ..	32
2 kap. Besvärsmått och besvärsmåttmyndighet	40
3 kap. Besvärsmåttanvisning	45

4 kap. Förande av talan	48
II AVDELNINGEN. ANFÖRANDE OCH BEHANDLING AV BESVÄR	51
5 kap. Anförande av besvär	51
6 kap. Hur besvär inverkar på verkställigheten av beslut	60
7 kap. Handläggning och utredning av ärenden	61
8 kap. Kompletterande stadganden om handläggning av ett ärende	77
9 kap. Beslutsfattande	82
10 kap. Rättande av beslut	87
III AVDELNINGEN. ANNAN FÖRVALTNINGSPROCESS	88
11 kap. Extraordinärt ändringssökande	88
12 kap. Förvaltningsstvemål och andra förvaltningsprocessärenden	90
IV AVDELNINGEN. SÄRSKILDA STADGANDEN	91
13 kap. Rättegångskostnader	91
14 kap. Kompletterande stadganden	94
15 kap. Ikraftträdelse- och övergångsstadganden	98
1.2. Lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen	99
1.3. Lagen om länsrätterna	99
1.4. Lagen om förvaltningsförfarande	101
2. Närmare stadganden och bestämmelser	102
3. Ikraftträdande	102
LAGFÖRSLAGEN	103
1. Förvaltningsprocesslag	103
2. Lag om upphävande av vissa lagrum i lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen	116
3. Lag om ändring av lagen om länsrätterna	116
4. Lag om ändring av lagen om förvaltningsförfarande	117
BILAGA	118
Parallelltexter	118
3. Lag om ändring av lagen om länsrätterna	118
4. Lag om ändring av lagen om förvaltningsförfarande	123

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

För att rättsskyddet skall tillgodoses inom den offentliga förvaltningen förutsätts att man med olika medel säkrar att förvaltningsverksamheten är lagenlig. Då en offentlig-rättslig förvaltningsuppgift utförs skall också rättsskyddsfaktorerna beaktas. Målet är att förvaltningsbesluten i ett så tidigt skede som möjligt blir riktiga. På detta inverkar förvaltningsorganisationen, den materiella lagstiftning som tillämpas inom förvaltningen, förvaltningsförfarandet och tillsynen över förvaltningen.

Förvaltningsprocessen, där tillsynen över förvaltningen sker i efterskott, är en oundgänglig del av rättsskyddet. Förvaltningsprocessens uppgift är att rätta fel som trots allt sker i förvaltningen, att slutgiltigt avgöra rättstvister som uppstår inom förvaltningen samt att ge garantier för att allt går lagligt till inom förvaltningen.

För det rättsskydd som ges genom förvaltningsprocessen finns förvaltningslagsskipningsmyndigheter, förvaltningsrättsliga rättsskyddsmedel och ett rättskipningsförfarande som tillämpas då en sak behandlas.

Högsta förvaltningsdomstolen och länsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. Högsta förvaltningsdomstolen handhar i högsta instans den dömande makten i förvaltningsrättsliga frågor. Länsrätterna är allmänna regionala förvaltningsdomstolar. Det finns en länsrätt i varje län. På Åland är Ålands förvaltningsdomstol allmän regional förvaltningsdomstol. Det allmänna förvaltningsdomstolssystemet har alltså två instanser. Vid länsrätterna avgjordes 1994 ca 30 000 ärenden och vid högsta förvaltningsdomstolen ca 7 300 ärenden. År 1995 avgjordes vid länsrätterna ca 28 600 ärenden.

Vattendomstolarna och vattenöverdomstolen är specialdomstolar inom förvaltningsprocessen. Vattendomstolarna behandlar också tvistemål och brottmål. Socialförsäkringsärenden som behandlas vid försäkringsdomstolen kan i många avseenden jämföras med förvaltningsprocessärenden. Vid försäkringsdomstolen behandlades 1994 sammanlagt 10 422 ärenden. I organisatoriskt hänseende räknas försäkringsdomstolen närmast som en specialdomstol som är underordnad högsta domstolen.

Också andra organ än domstolar har uppgifter inom förvaltningsrättskipningen. Inom statsförvaltningen skall besvär över lokal- och distriktsmyndigheternas beslut i vissa grupper av ärenden anföras hos en högre förvaltningsmyndighet, t.ex. länsstyrelsen, ett centralt ämbetsverk eller ett ministerium. Till förvaltningsprocesssystemet hör dessutom specialmyndigheter som har inrättats för att handlägga rättskipningsärenden men som likväl inte har inrättats som domstolar. Dessa myndigheter är kollegiala och har ofta benämningen nämnd. Dylika specialmyndigheter är t.ex. konkurrensrådet, asylnämnden och statens filmnämnd.

Inom socialförsäkringsrättskipningen finns också flera särskilda rättsmedelsmyndigheter nämligen prövningsnämnden, socialförsäkringsnämnden, pensionsnämnden som finns i samband med pensionskyddscentralen, statens pensionsnämnd, kommunala pensionsnämnden, olycksfallsnämnden, arbetslöshetsnämnden och besvärnämnden för studiestöd.

Karaktäristiskt för förvaltningsprocessen är att rättskipningsmyndigheterna med tanke på sin organisatoriska form är av många olika typer. Antalet rättskipningsinstanser varierar också från en grupp av ärenden till en annan. Förvaltningsprocessen bygger emellertid till sina centrala delar på systemet med allmänna förvaltningsdomstolar i två instanser, och detta är också den allmänna utvecklingsriktningen. I utvecklingsplanerna för organiseringen av förvaltningsprocessen ingår en strävan att flytta rättskipningsuppgifter från förvaltningsmyndigheterna och specialmyndigheterna till länsrätterna. Detta innebär att länsrätternas ställning i rättskipningssystemet förstärks. Också i framtiden kommer emellertid också andra myndigheter än domstolar att ha rättskipningsuppgifter.

Det mest centrala rättsskyddsmedlet inom förvaltningsprocessen är besvär. Till grunderna för vårt system hör att besvär kan anföras över en förvaltningsmyndighets beslut. Bland besvärsslagen kan man särskilja speciellt förvaltningsbesvaren, som används då ändring söks i en statlig förvaltningsmyndighets beslut, samt kommunalbesvär. Kommunalbesvär är det allmänna besvärsmålet då ändring söks i beslut av en kommunal myndighet, även om besvärformen i många grupper av ärenden utgörs av förvaltningsbe-

svär på grundval av ett specialstadgande. Besvärerna kompletteras av de extraordinära rättsmedlen, genom vilka ändring kan sökas i ett laga kraft vunnet förvaltningsbeslut. Ett rättsskyddsmedel inom förvaltningen är förvaltningsstvemålsförfarandet, i vilket föremålet för rättsskipningen inte är ett förvaltningsbeslut utan en tvist som gäller skyldigheter eller rättigheter som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande.

Förvaltningsprocessen är en del av förvaltningens rättsskyddssystem. Förvaltningsprocessen kan inte betraktas åtskiljs från förvaltningen, förvaltningens organisation, förvaltningsförfarandet eller från annan tillsyn över förvaltningen. Samtidigt är förvaltningsprocessen en del av hela lagskipningssystemet och förvaltningsdomstolarna är en del av domstolsväsendet. Dessa omständigheter innebär att förvaltningsprocessen inte kan utvecklas som ett löst system och att förvaltningsprocessens förhållande till det övriga rättsskyddssystemet måste beaktas i utvecklingsarbetet.

Om det rättsskipningsförfarande som tillämpas i tvistemål och brottmål finns allmänna stadganden i rättegångsbalken där det stadgas om rättsmedlen, om de myndigheter som behandlar dem, om det förfarande som tillämpas då en rättstvist avgörs och om rättsverkningarna av ett rättsskipningsbeslut. De allmänna stadgandena om förvaltningsförfarandet har för sin del samlats i lagen om förvaltningsförfarande (598/82). För förvaltningsrättsskipningen finns för närvarande inget motsvarande allmän lag.

Den föreslagna förvaltningsprocesslagen är en allmän lag som skall tillämpas vid förvaltningsdomstolar och vid andra myndigheter som utövar förvaltningsrättslig rättsskipning. Lagen innehåller stadganden om rättsskyddsmedlen inom förvaltningsprocessen och om det förfarande som skall iakttas då dessa behandlas. Vid vattendomstolarna skall utöver den föreslagna förvaltningsprocesslagen tillämpas stadgandena i rättegångsbalken. Med vissa undantag skall den föreslagna förvaltningsprocesslagen också gälla försäkringsdomstolen och andra rättsskipningsorgan inom socialförsäkringen.

Den föreslagna lagen kommer att förenhetliga förfarandet i de myndigheter som utövar förvaltningsrättslig rättsskipning och samlar de centrala stadgandena i en enda lag. Genom lagen kompletteras den nuvarande bristfälliga regleringen. Genom den föreslagna

lagen revideras också förvaltningsprocessen. Avsikten med reformerna är att effektivisera rättsskyddet inom den offentliga förvaltningen. Även de internationella arrangemang som Finland deltar i inverkar på reformerna.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Stadgandena om grunderna för förvaltningsrättsskipningen finns i regeringsformen. I 2 § 4 mom. samt 53 och 56 §§ regeringsformen fastställs tudelningen av domstolsväsendet och rättsskipningen i å ena sidan rättsskipning i tvistemål och brottmål och å andra sidan rättsskipning i förvaltningsärenden.

Av de myndigheter som hör till förvaltningsprocesssystemet nämns i regeringsformen högsta förvaltningsdomstolen som är den högsta rättsinstansen. Den utövar den högsta domsrätten i förvaltningsrättsliga besvärsmål, med särskilt stadgade undantag. I regeringsformen finns dessutom stadganden om högsta förvaltningsdomstolens interna organisation och om vissa andra av dess uppgifter än rättsskipningsuppgifterna.

Enligt 56 § regeringsformen vakar högsta förvaltningsdomstolen också över lägre myndigheters lagskipning på förvaltningsrättsens område. I grundlagen regleras inte närmare hur förvaltningsrättsskipningen är organiserad på lägre nivå. Av 56 § regeringsformen framgår det centrala rättsmedlet för förvaltningslagsskipning, nämligen besvär. Genom reformen av grundlagarnas stadganden om grundläggande fri- och rättigheter, som trädde i kraft den 1 augusti 1995 (969/95), fogades till regeringsformen en ny 16 §, enligt vilken var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Enligt samma stadgande skall rätten att söka ändring tryggas i lag.

Närmare stadganden om förvaltningsprocessen finns i vanliga lagar och delvis också i stadganden på lägre nivå. De viktigaste lagarna som gäller förvaltningsprocessmyndigheternas organisation är lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen, som gavs år 1918, och lagen om länsrätterna (1021/74). Stadganden om vattendomstolarna finns i vattenlagen (264/61). I förordningarna om domstolarna finns mera sällan sådana stad-

ganden om det förfarande som skall iakttagas vid rättskipningen att de skulle ha direkt rättsverkan för parterna eller för andra instanser utom domstolen. Förordningarna gäller för det mesta organisationen och behandlingen av interna förvaltningsärenden. I domstolarnas arbetsordningar finns vissa preciserande bestämmelser om processförfarandet.

I fråga om förvaltningsprocessens övriga specialmyndigheter än domstolarna finns de grundläggande stadgandena i allmänhet i samband med den materiella lagen, t.ex. om asylnämnden i 56 § utlänningslagen. Dessutom kan det finnas en förordning om lagskipningsorganet, såsom förordningen om asylnämnden (448/91). Det kan också finnas en egen lag om lagskipningsorganet, såsom lagen om konkurrensrådet (481/92) och lagen om landsbygdsnäringarnas besvärsmåld (1203/92). Lagen om behandling av besvärssärenden vid patent- och registerstyrelsen (576/92) är också en lag av denna typ. I förordningarna om specialmyndigheterna finns också ofta sådana procedurstadganden som i fråga om domstolarna finns direkt i lag. För specialmyndigheterna har dessutom kunnat fastställas en intern arbetsordning.

Om förutsättningarna för användande av rättsmedlen inom förvaltningsprocessen, om anhängiggörande och om behörig lagskipningsmyndighet har stadganden utfärdats på många olika sätt. Den centralaste allmänna författningen om rättsmedlen är lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50), nedan förvaltningsbesvärslagen. I denna lag stadgas om den allmänaste besvärformen, nämligen förvaltningsbesvär. I lagen finns stadganden om över vilka åtgärder av statsrådet eller en underlydande förvaltningsmyndighet besvär kan anföras och var besvären skall anhängiggöras. I förvaltningsbesvärslagen stadgas ytterligare om förfarandet vid anhängiggörande. Förvaltningsbesvärslagens stadganden om anhängiggörande tillämpas som komplement i fråga om de övriga besvärformerna.

Om den andra huvudformen för besvär, kommunalbesvären, finns allmänna stadganden i kommunallagen (365/95). I kyrkolagen (1054/93) och i lagen om ortodoxa kyrkosamfundet (521/69) finns stadganden om kyrkoberesvär. I 25 och 26 §§ självstyrelselagen för Åland (1144/91) finns vissa stadganden om besvärsväg och besvärsgrunder då

besvär anföras över beslut av landskapsmyndigheterna i landskapet Åland eller kommunala myndigheter på Åland.

I lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg (367/61), nedan skatteutsökningslagen, stadgas om grundbesvär.

Lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden (200/66) innehåller stadganden om återbrytande, processuell klagan och återställande av försutten fatalitet. Stadgandena gäller förutsättningarna för användande av dessa extraordinära rättsmedel och anhängiggörande. I lagen finns också stadganden om hörande, om utredande av en sak och om beslut med anledning av ändringssökande. I lagen finns ytterligare en allmän paragraf som gäller rättande av skriv- eller räknefel.

Om förvaltningstvistemål stadgas i 3 och 4 §§ lagen om länsrätterna.

Vid förvaltningsprocessen skall tillämpas vissa allmänna procedurstadganden som inte har stiftats enbart för förvaltningsprocessen. Av dessa kan nämnas åtminstone språklagen (148/22), lagen om beräkning av laga tid (150/30), lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/51), lagen om översändande av handlingar (74/54), lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/66) och lagen om allmän rättshjälpsverksamhet (88/73). Även lagen om offentlighet vid rättegång (945/84) och lagen om fri rättegång (87/73) berör förvaltningsdomstolarna.

Om användningen av rättsmedlen, i synnerhet besvär, finns vanligtvis vissa stadganden också i författningar som gäller en viss grupp av materiella förvaltningsärenden eller en viss förvaltningsmyndighet. Stadgandet kan bestå endast av en hänvisning till att förvaltningsbesvärslagen skall tillämpas. Dessutom kan det finnas stadganden som utgör undantag från förvaltningsbesvärslagen eller kommunallagen. Undantaget kan t.ex. gälla hos vilken myndighet besvären skall anföras, besvärsmålsbegränsningar eller förfarandet för anhängiggörande av besvär.

Stadgandena om förvaltningslagskipningen gäller huvudsakligen förutsättningarna för användande av ett rättsmedel, lagskipningsmyndighetens behörighet samt anhängiggörande av ett ärende och delgivning av ett beslut. Regleringen som gäller behandlingen av förvaltningsärenden vid lagskipningsmyndigheten har däremot förblivit bristfällig.

För tillfället finns de mest kompletta stadgandena om förfarandet vid en lagskipnings-

myndighet i lagen om länsrätterna. I lagens 12 § stadgas om hur ett ärende anhängiggörs vid en länsrätt och i 13 § om hur statens talan förs i en länsrätt. Principen om hörande framgår av 14 §. I 16—21 §§ lagen om länsrätterna finns stadganden om muntlig förhandling och förrättande av syn. Länsrätten kan för sakens utredande anställa muntlig förhandling. Vid förhandlingen kan en part höras under sanningsförsäkran samt vittnen och sakkunniga under ed. Muntligt förhör kan också förordnas ske som handräckning vid en annan länsrätt eller vid en allmän underrätt. Parterna har rätt att närvara vid förhöret och ställa frågor till vittnen och sakkunniga. Länsrätten kan likaså för sakens utredande förrätta syn och kalla sakkunniga till syneförrättningen.

I lagen om länsrätterna stadgas också om ersättande av bevisningskostnader, om åläggande av en part att inställa sig till muntlig förhandling och om behandlingens offentlighet. Myndigheternas skyldighet att skaffa utredning betonas i 22 §. Om jäv för ordförande och övriga ledamöter i länsrätt gäller vad som stadgas om domarjäv. Detta betyder en hänvisning till stadgandena i 13 kap. 1 § rättegångsbalken. Vid en omröstning tillämpas samma förfarande som i en kollegial domstol. Här är det fråga om en hänvisning till 23 kap. 3—5 §§ rättegångsbalken. Enligt 25 § 2 mom. lagen om länsrätterna skall vid handläggningen av ett ärende i tillämpliga delar iakttas laga rättegångsordning. I 27 § lagen om länsrätterna finns stadganden om utformningen av och innehållet i länsrätternas utslag och beslut.

I 15—16 c §§ lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen finns motsvarande stadganden om muntlig förhandling och syn som i lagen om länsrätterna. I 14 § lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen finns därtill ett stadgande om iakttagande av laga rättegångsordning.

I vattenlagen finns rätt detaljerade stadganden om handläggning av mål i vattendomstolarna. Enligt 15 kap. 13 § vattenlagen skall i fråga om vattendomstol i tillämpliga delar iakttas stadgandena om tingsrätt. I fråga om vattenöverdomstolen hänvisas i 15 kap. 23 § vattenlagen till iakttagande i tillämpliga delar av laga rättegångsordning. Enligt rättspraxis har detta beroende på sakens natur betytt att antingen förvaltningsbesvärslagen och lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden eller

rättegångsbalken har tillämpats i vattenöverdomstolen.

Om rättskipningsförfarandet i besvärsnämnder och motsvarande specialmyndigheter har i allmänhet utfärdats vissa specialstadganden. I 56 § utlänningslagen finns således ett stadgande om muntlig förhandling och en hänvisning till iakttagande av laga rättegångsordning. I förordningen om asylnämnden finns utöver stadganden om den interna organisationen också närmare stadganden om muntlig förhandling, om ersättning till vittnen och sakkunniga för deras kostnader, om omröstningsförfarandet samt om formen för och innehållet i nämndens beslut.

Landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd är ett besvärsgorgan som verkar i samband med jord- och skogsbruksministeriet. I lagen som gäller denna nämnd finns förutom organisatoriska stadganden även procedurstadganden om muntlig behandling och syn, om ersättning till vittnen och sakkunniga för deras kostnader samt en hänvisning till laga rättegångsordning. I förordningen om landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd (141/95) finns närmare stadganden om syn och muntlig behandling samt ett stadgande om omröstning. De övriga stadgandena i förordningen gäller huvudsakligen den interna organiseringen av nämndens arbete.

Lagen om behandling av besvärssärenden vid patent- och registerstyrelsen innehåller stadganden om förfarandet i patent- och registerstyrelsens besvärsnämnd. I lagen finns ett omnämnande av att laga rättegångsordning skall iakttas samt stadganden om hörande och muntlig förhandling.

Tullnämnden vid tullstyrelsen behandlar förutom ansökningar om förhandsbesked också besvärssärenden som skall avgöras av tullstyrelsen. I lagen om tullverket (228/91) finns utöver ett stadgande om nämndens sammansättning endast ett omnämnande av att laga rättegångsordning skall iakttas. I förordningen om tullverket (371/91) finns ett stadgande om beslutförhet och föredragning.

Exemplen ovan visar att det om sådana kollegiala, särskilt inrättade lagskipningsorgan för förvaltningsärenden som emellertid inte är domstolar har utfärdats relativt få stadganden som gäller annat än organens interna organisation. I de fall då det finns stadganden gäller de ofta muntlig förhandling och syn. Utöver detta har det ofta ansetts nödvändigt att i stadgandena ta in en

hänvisning till laga rättegångsordning och till att det vid omröstning skall iaktas samma förfarande som vid kollegiala domstolar.

Då behandlingen av ett förvaltningsprocessärende ankommer på en förvaltningsmyndighet utan att det för detta har bildats en särskild kollegial sammansättning har det i allmänhet inte utfärdats särskilda stadganden om förfarandet. I stadgandena om de olika ämbetsverken stadgas närmast om beslutsmakten inom ämbetsverket.

Om iakttagande av laga rättegångsordning finns ett omnämnande i 14 § lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen, i 25 § 2 mom. lagen om länsrätterna, i 56 § 5 mom. utlänningslagen, i 15 kap. 23 § vattenlagen, i 6 § 1 mom. lagen om behandling av besvärssärenden vid patent- och registerstyrelsen, i 160 § förordningen om ortodoxa kyrkosamfundet (179/70), i 9 § 2 mom. förordningen angående tillämpning av värnpliktslagen (63/51), i 27 § 2 mom. beredskapslagen (1081/91), i 4 § 3 mom. lagen om tullverket och i 4 § 3 mom. lagen om landsbygdsnäringsnämnden. Dessa stadganden skiljer sig såtillvida från varandra att en del av dem endast innehåller en hänvisning till att laga rättegångsordning skall iaktas, medan det i andra stadgas att laga rättegångsordning skall iaktas i tillämpliga delar.

Inom förvaltningsprocessen är laga rättegångsordning en sekundär rättskälla jämfört med de procedurstadganden som har utfärdats för förvaltningsprocessen. Hänvisningen till att laga rättegångsordning skall iaktas har i allmänhet ansetts betyda närmast de processprinciper som framgår av rättegångsbalken. Laga rättegångsordning är emellertid inte liktydig med rättegångsbalken. I ett förvaltningsprocessärende måste man särskilt överväga om det är möjligt att tillämpa ett stadgande i rättegångsbalken eller en princip som framgår av ett sådant stadgande.

Avsaknaden av allmänna stadganden och den laga rättegångsordningens inexakta natur som rättskälla har lett till att högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis har en stor betydelse som rättsnorm i frågor som gäller förfarandet. Inom rättspraxis har därför utformats sådana för ärendets behandling viktiga processuella principer för förvaltningsprocessen som besvärsrättens omfattning, officialprincipen och den inkvisitoriska principen, skyldigheten att höra, fördelningen av ansvaret för rättegångskostnaderna, begräns-

ningar som gäller ändring av yrkande och dess grunder samt omfattningen av lagskipningsmyndighetens prövningrätt. Största delen av de centrala principerna för förvaltningsprocessen kommer därför närmare till uttryck endast i rättspraxis trots att de i vissa fall grundar sig på stadganden i rättegångsbalken eller på de processuella principerna för allmän rättskipning.

Försäkringsdomstolen är en specialdomstol för socialförsäkringsärenden. Om denna domstol stadgas i lagen om försäkringsdomstolen (14/58). Domstolens behörighet bestäms enligt flera speciallagar. Försäkringsdomstolens behörighet omfattar för närvarande den privata sektorns arbetspensionsärenden och pensionsärenden som gäller den offentliga sektorns personal, folkpensionsärenden, vissa olycksfallsärenden, arbetslöshetsärenden, brottsskadeärenden samt vissa andra socialskyddsärenden. Försäkringsdomstolen är i allmänhet andra och sista besvärinstans. I ett fåtal fall kan ändring i försäkringsdomstolens beslut ännu sökas hos högsta domstolen. I ärenden som faller under försäkringsdomstolens behörighet är en speciell besvärsnämnd första besvärinstans. I socialförsäkringsärenden har besvärssystemet således två instanser och är huvudsakligen avskilt från de allmänna domstolarna för tvistemål och brottmål samt från förvaltningsdomstolarna. Vid förvaltningsdomstolarna behandlas emellertid många socialskyddsärenden.

Om förfarandet vid försäkringsdomstolen och de olika besvärsnämnderna finns inga enhetliga stadganden. Om rätten att söka ändring och om anhängiggörande av besvär finns stadganden i respektive materiella stadganden, vartill det finns vissa procedurstadganden i de olika ämbetsverksstadgandena.

2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Allmänt

Till grunddragen för en rättsstat hör att lagenligheten av en förvaltningsmyndighets verksamhet skall kunna underkastas domstolsprövning. Det centrala rättsmedlet i förvaltningsärenden är rätten att söka ändring i ett förvaltningsbeslut hos en domstol. Det föreligger skillnader mellan staterna i fråga om hur detta organisatoriskt har ordnats. En betydande skillnad ligger däri huruvida det

för domstolsövervakningen av förvaltningsärenden har grundats särskilda förvaltningsdomstolar, eller samma domstolar som behandlar privaträttsliga tvistemål samt brottmål också har behörighet i dessa frågor. Denna organisatoriska omständighet har betydelse för i vilken utsträckning ett rättegångsförfarande som skiljer sig från civilprocessen iakttas vid domstolsbehandlingen av förvaltningsärenden.

Det föreligger ingen skarp indelning mellan enhetliga domstolssystem och sådana system som omfattar både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. I stater där det inte finns allmänna förvaltningsdomstolar finns emellertid i allmänhet ett flertal särskilda förvaltningslagskipningsmyndigheter där ett ärende måste behandlas innan det kan föras till en allmän domstol. Detta har också inneburit att det har utvecklats egna procedurstadganden för förvaltningsprocessen. I samband med allmänna domstolar har man kunnat grunda divisioner för förvaltningsprocessärenden, vilket även det reducerar skillnaderna mellan de två basystemen.

I många länder är förvaltningens interna besvärsmiddel viktiga. Det kan vara obligatoriskt att använda dem innan ärendet kan föras till domstol. I Finland och Sverige har förvaltningens interna medel för rättelse en särskilt stark ställning vid sidan av domstolsövervakningen. Det finska systemet skiljer sig från det svenska genom att ändringssökande vid en högre myndighet i Finland även formellt utgör rättskipning i vilket iakttas samma procedurnormer som i ändringssökande vid en domstol.

Av de nordiska länderna saknar Danmark, Island och Norge förvaltningsdomstolar. Det klart allmännaste systemet i de länder som hör till Europeiska unionen är att det finns förvaltningsdomstolar för förvaltningsprocessärendena eller åtminstone för en stor del av dem. Ett dylikt system finns i alla övriga Europeiska unionens medlemsstater än Danmark, Irland och Storbritannien.

Som en följd av den intensiva växelverkan mellan Finland och Sverige har det svenska förvaltningsprocesssystemets utveckling också påverkat det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemets utveckling i Finland. Det finska förvaltningsprocesssystemet har dessutom påverkats av det franska och det tyska förvaltningsrättssystemet. Det franska och det tyska systemet utgör de två basystemen

för förvaltningsdomstolarna. Ett av särdragen för det franska systemet är att också tvister som gäller offentliga samfunds skadeståndsskyldighet avgörs vid förvaltningsdomstolar.

På de nationella förvaltningsprocesssystemens utveckling inverkar även vissa europeiska samarbetsformer. Ett betydelsefullt internationellt fördrag som är bindande för Finland och som påverkar förvaltningslagskipningen i Finland är konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/90), nedan konventionen om de mänskliga rättigheterna, som ingåtts inom ramen för Europarådet. I artikel 6 i konventionen finns bestämmelser om rätten att få en sak prövad av domstol och om de krav som ställs på domstolsförfarandet. Artikel 6 har skrivits närmast med tanke på civila mål och brottmål, men den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin praxis utvidgat dessa bestämmelser till att gälla många grupper av förvaltningsrättsliga ärenden. Förutom artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen är också artikel 5 stycke 4 och artikel 13 i konventionen av speciell betydelse för förvaltningsprocessen. Dessa artiklar gäller rättsskyddet vid frihetsberövande och effektiva rättsmedel i frågor som gäller rättigheter eller friheter som garanteras enligt konventionen.

Inom Europarådet har sedan 1970-talet verkat en arbetsgrupp för förvaltningsrätten som består av nationella sakkunniga. Till dags dato har arbetsgruppen berett sju rekommendationer för harmonisering av nationell lagstiftning. Rekommendationerna gäller närmast förvaltningsförfarandet, men deras verkan sträcker sig också till frågan om hur förvaltningsprocessen skall organiseras. Rekommendationen om säkringsåtgärder i förvaltningsärenden (rekommendation [89] 8) gäller direkt förvaltningsrättskipning.

I bakgrunden till och som en förebild för den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna står den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som ingåtts inom ramen för FN (FördrS 8/76), nedan MP-konventionen, vars artikel 14 gäller rätten att få en sak prövad av domstol och rättegångsförfarandet. Denna artikel bygger på artikel 10 i den allmänna deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har

på många sätt påverkats av artikel 14 i MP-konventionen. Vid fastställandet av tillämpningsområdet för dessa artiklar stöter man på många problem av likadan art. Artikel 2 stycke 3 i MP-konventionen om effektiva rättsmedel påminner också om artikel 13 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. MP-konventionen har inte haft närmelsevis samma praktiska inverkan på de nationella rättsskipningssystemens utveckling som den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Detta beror i stor utsträckning på att MP-konventionen har ett mindre utvecklat övervakningssystem.

Finland har varit medlem i Europeiska unionen från början av 1995. Verkställigheten av Europeiska unionens lagstiftning ankommer i allmänhet på vederbörande nationella förvaltning. Inom förvaltningsorganisationen och förvaltningsförfarandet tillämpas enligt huvudregeln principen om nationell autonomi också då förvaltningen verkställer Europeiska unionens rättsakter. Medlemsstaterna har stor valfrihet i fråga om hur rättsskyddet inom den offentliga förvaltningen ordnas. Europeiska unionen reglerar därför inte direkt rättsskyddet inom den nationella offentliga förvaltningen annat än i vissa begränsade frågor. Genom Europeiska gemenskapernas domstols rättspraxis ställer gemenskapsrätten emellertid vissa allmänna minimikrav på det nationella rättsskyddssystemet. Syftet med dessa krav är att säkerställa att gemenskapsrätten verkställts på behörigt sätt.

Sverige

Sverige har ett system med allmänna förvaltningsdomstolar i tre instanser. Den högsta förvaltningsdomstolen är regeringsrätten som närmast är en prejudikatdomstol. Fyra kammarrätter är förvaltningsdomstolar på mellaninstans. Länsrätterna är förvaltningsdomstolar i första instans. Alla 24 län har en egen länsrätt. Besvär till regeringsrätten förutsätter att prövningstillstånd beviljas. Prövningstillstånd krävs numera i flera grupper av ärenden också när man överklagar från länsrätt till kammarrätt.

Patentbesvärserätten är en särskild förvaltningsdomstol. Försäkringsöverdomstolen drogs in den 1 juli 1995, och dess ärenden överfördes då på regeringsrätten. I det svenska justitiedepartementets betänkande

Specialdomstolarna i framtiden (departementsserien 1993:34) föreslås att även patentbesvärserätten skall dras in och att patentärendena skall överföras på Stockholms länsrätt.

Vid sidan av förvaltningsdomstolarna behandlar länsstyrelserna och vissa andra regionala förvaltningsmyndigheter samt vissa centralförvaltningsmyndigheter besvär över beslut av sina underlydande myndigheter, om besvären inte enligt ett specialstadgande skall anföras hos länsrätten. Även regeringen behandlar vissa besvär. I allmänhet anföras besvär över ett beslut av en regional eller en centralförvaltningsmyndighet hos kammarrätten. Ordinarie besvär till en förvaltningsdomstol kan emellertid inte alltid anföras. Detta ledde till att Sverige vid ett flertal tillfällen dömdes vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Som en följd av detta stiftades 1988 som komplement lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (1988:205). Lagen är i kraft till utgången av 1997.

Med undantag för patentbesvärserätten tillämpas i förvaltningsdomstolarna förvaltningsprocesslagen som stiftades 1971 (1971:291). Då en förvaltningsmyndighet handlägger ett besvärshandläggande tillämpas förvaltningslagen (1986:223). Innan förvaltningsprocesslagen stiftades var regleringen av förvaltningsprocessen osammanhängande och till stor del bristfällig. Rättegångsbalken tillämpades analogt som en kompletterande rättskälla. Regeringsrättens rättspraxis hade stor betydelse i procedurfrågor.

Handläggningen av besvär vid en förvaltningsmyndighet uppfattas inte ens begreppsmässigt som rättskipning utan som förvaltningsförfarande. Enligt 1 kap. 8 § i den svenska Regeringsformen kan endast domstolar utöva rättskipning.

Enligt 11 kap. 4 § Regeringsformen skall i lag föreskrivas om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången. Stadgandet i 2 kap. 9 § Regeringsformen förutsätter att ett ärende som gäller frihetsberövande alltid skall kunna föras till domstol för prövning. Grundstadgandet om domstolsorganisationen finns i 11 kap. 1 § Regeringsformen. I 11 § i samma kapitel finns ett ovillkorligt stadgande om regeringsrättens rätt att bevilja resning. Om extraordinärt ändringssökande finns inga närmare skrivna stadganden.

Förvaltningsprocesslagen innehåller stad-

ganden om måls anhängiggörande, om handläggningen vid en förvaltningsdomstol, om vissa bevismedel, om beslut och om överklagande av en förvaltningsdomstols beslut. Lagen omfattar 53 paragrafer. Bl.a. i stadgandena om bevisning, jäv och laga förfall finns hänvisningar till rättegångsbalkens stadganden.

Förvaltningsprocesslagen innehåller stadganden om överklagande av endast länsrätts och kammarrätts beslut. Däremot är stadgandena om överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut hos en förvaltningsdomstol splittrade. Kompetensfördelningen mellan regeringen och förvaltningsdomstolarna regleras i lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål (1971:309). I lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289) stadgas om förvaltningsdomstolarnas organisation och delvis också om deras behörighet. I denna lag finns även vissa procedurstadganden. Specialstadganden om kommunalbesvär ingår i kommunallagen (1991:900). Särdragen för kommunalbesvär i Sverige jämfört med allmänna förvaltningsbesvär är mycket liknande som i Finland. Procedurstadganden för förvaltningsprocessen finns dessutom i ett flertal andra författningar.

Anhängiggörande av ett förvaltningsprocessärende och dess handläggning vid en förvaltningsdomstol påminner till sina huvuddrag om förfarandet vid finska förvaltningsdomstolar. Också den omständigheten att besvärsmedlen är likartade bidrar till detta. Den centralaste skillnaden är det betydligt större antalet muntliga förhandlingar vid länsrätterna i Sverige.

Domstolsutredningens omfattande betänkande om domstolsväsendet, Domstolarna inför 2000-talet (Statens offentliga utredningar 1991:106), innehåller ett förslag till en ny procedurlag för förvaltningsprocessen som skall ersätta förvaltningsprocesslagen. Den föreslagna lagen om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol föreslås även gälla behandlingen av ansökningsärenden vid allmänna domstolar.

Enligt betänkandet har förvaltningsprocesslagen visserligen i stort sett fungerat bra, men det föreligger likväl behov av flera reformer. De centrala reformförslagen gäller anordnande av tvåpartsprocesser, utökande av antalet muntliga förhandlingar och reglering av frågan om ersättning för rättegångskostnader. I yttrandena över betänkandet

(departementsserien 1993:5) har man förhållit sig positivt till flera av reformförslagen. Huvuddelen av remissinstanserna har däremot intagit en negativ hållning till att det skulle stiftas en gemensam lag för förfarandet i förvaltningsdomstolar och behandlingen av ansökningsärenden vid allmänna domstolar.

Om anordnande av tvåpartsprocesser i förvaltningsrättskipningen har avlåtit en regeringsproposition (1995/96:22), enligt vilken den myndighet som beslutat i saken företräder det allmännas intresse i fullföljdsskedet. Den förvaltningsmyndighet som har beslutat i saken skall enligt propositionen ha fortsatt besvärsmålsrätt då besvärsmyndigheten har ändrat förvaltningsmyndighetens beslut. Reformen har godkänts att genomföras i början av maj 1996.

Tyskland

I Tyskland finns inom förvaltningsprocessen tre domstolsorganisationer: allmänna förvaltningsdomstolar (Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte och Bundesverwaltungsgericht), skattedomstolar (Finanzgerichte och Bundesfinanzhof) och socialdomstolar (Sozialgerichte, Landessozialgerichte och Bundessozialgericht).

För varje domstolsorganisation finns skilda procedurstadganden: lagen om förvaltningsrättskipning vid allmänna förvaltningsdomstolar (Verwaltungsgerichtsordnung) från år 1960, lagen om förvaltningsrättskipning vid skattedomstolar (Finanzgerichtsordnung) från år 1965 och lagen om förvaltningsrättskipning vid socialdomstolar (Sozialgerichts-gesetz) från år 1975. Lagarna är detaljerade och omfattande och innehåller förutom procedurstadganden också stadganden om domstolsorganisationen. T.ex. lagen om förvaltningsrättskipning vid allmänna förvaltningsdomstolar omfattar totalt 172 paragrafer. I 40 § i lagen stadgas på grundval av 19 § 4 mom. grundlagen för Tyskland att varje offentligt tvistemål kan föras till en allmän förvaltningsdomstol, om behörigheten inte särskilt har anförtratts någon annan domstol.

Behandlingen av ett ärende vid en allmän förvaltningsdomstol och vid en skattedomstol är enligt huvudregeln muntlig. Muntlig förhandling hålls således i varje ärende, och beslutet skall grunda sig på det

material som framförs vid den muntliga förhandlingen eller på skriftligt material som parterna har kunnat uttala sig om vid den muntliga förhandlingen. Genom en tidsbestämd lag har kravet på behandlingens muntlighet emellertid lindrats i sådana fall då parterna avstår från muntlig förhandling.

Frankrike

Frankrike har ett system med allmänna förvaltningsdomstolar i tre instanser. Den första instansen utgörs av domstolar med benämningen tribunal administratif, som är 33 till antalet. Förvaltningsdomstolarna på mellaninstans är fem Cour administratif d'appel-domstolar. Den högsta instansen är Conseil d'Etat. Den högsta instansen verkar i allmänhet som en kassationsdomstol, dvs. den prövar inte längre fakta i målet. Kassationsändringssökande förutsätter tillstånd som nekas om det inte framförs beaktansvärda grunder för ändringssökande. Vid sidan av de allmänna förvaltningsdomstolarna finns ett flertal fövaltningsrättsliga specialdomstolar, som emellertid har relativt begränsat verksamhetsområde.

Det finns ingen allmän lag för förvaltningsrättskipningen. Organisations- och procedurstadgandena för förvaltningsdomstolarna i första instans och mellaninstans har emellertid samlats i en författning (Code des Tribunaux administratifs). Denna författning som senast i större utsträckning reviderades 1988 består av stadganden som utfärdats såväl i lagar som i andra författningar. I denna författning finns sammanlagt 244 artiklar. Om förfarandet i högsta instans stadgas särskilt i en författning från 1945.

Som en kompletterande rättskälla har rättspraxis ännu fortfarande en mycket stor betydelse. I rättspraxis har vissa centrala allmänna rättsprinciper utvecklats, såsom den allmänna rätten att söka ändring i alla förvaltningsbeslut, den kontradiktoriska principen, skyldigheten att underrätta parterna om processen och dess olika skeden samt parternas rätt att få uppgifter ur rättegångsmaterialet.

Ett viktigt grunddrag i den franska förvaltningsprocessen är den starka inkvisitoriska principen, dvs. domarens rätt och skyldighet att leda processen samt att vid behov vidta åtgärder för att reda ut saken. Processen kan också karaktäriseras som skriftlig. Fastän

muntlig förhandling hålls i en sak tas närmast det skriftliga materialet i saken som grund för beslutet. I många ärenden måste parten använda advokat.

Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna

Bestämmelserna i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna inverkar vid förvaltningsrättskipningsmyndigheterna på åtminstone två centrala sätt. För det första kan en viss materiell bestämmelse i konventionen om de mänskliga rättigheterna bli tillämplig, t.ex. artikel 8 om rätt till familjeliv. För det andra kan frågan gälla rättsskyddsmedel som förutsätts i konventionen och därtill hörande procedurbestämmelser. Ett exempel på detta är speciellt artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Med tanke på stiftandet av en allmän lag som reglerar förvaltningsprocessen är artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna den viktigaste internationellt rättsliga förpliktelse som är bindande för Finland. Artikeln tillämpas då det är fråga om "criminal charge" eller "civil rights and obligations". I den svenska översättningen används termerna anklagelser för brott samt en persons rättigheter och skyldigheter. Artikeln gäller inte alla ärenden som behandlas inom förvaltningsrättskipningen. Den centrala frågan vid tillämpningen av denna artikel har därför blivit frågan om i vilka ärenden som enligt nationell lagstiftning skall behandlas i förvaltningsprocessuell ordning artikeln skall tillämpas.

Artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna skall tillämpas på flera grupper av ärenden som behandlas av förvaltningsrättskipningsmyndigheterna i Finland. Vid utvecklandet av förvaltningsprocessen är det betydelsefullt att fastställa tillämpningsområdet för denna artikel speciellt med tanke på stadgandena om muntlig förhandling.

I praxis som gäller tillämpningen av artikeln har det inte dragits någon skarp gräns mellan privaträtt och offentlig rätt. Det avgörande är inte heller hur ifrågavarande rättighet eller skyldighet karaktäriseras i den nationella lagstiftningen. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ger begreppet ett självständigt innehåll, men den använder likväl som grund rättighetens eller

skyldighetens materiella innehåll i den nationella rätten. Tillämpningen av denna artikel hindras inte av att den ena parten i tvisten är en offentlig myndighet i egenskap av utövare av offentlig makt eller att tvisten behandlas vid något annat rättskipningsorgan än vid en domstol som behandlar privaträttsliga tvistemål eller brottmål.

Enligt rättspraxis kan stycke 1 i artikel 6 tillämpas på många förfaranden som med tanke på sin form och sitt objekt är offentligrättsliga men vilkas slutresultat har omedelbar betydelse för hur en privaträttslig rättighet eller skyldighet definieras eller vilket dess innehåll är. Enbart en avlägsen eller ringa verkan är ännu inte tillräcklig för att av saken skapa en fråga som avses i artikeln.

Av de europeiska människorättsorganens praxis kan åtminstone inte tillsvidare härledas någon klar allmän regel för på vilka ärenden som till sin utgångspunkt är offentligrättsliga artikel 6 stycke 1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna blir tillämplig. Inriktningen har varit mot en utvidgning av tillämpningsområdet, men det är ännu oklart hur långt den sträcker sig.

Artikeln har tillämpats på många förvaltningsärenden som inverkar på hur privaträttslig äganderätt förvärvas, upprätthålls och utnyttjas. Artikeln har tillämpats på fall då en förvaltningsmyndighets åtgärd utgör en laglig förutsättning för ingående av ett privaträttsligt avtal om egendom. Också ärenden som gäller expropriationstillstånd samt byggnadstillstånds- och byggnadsförbudsärenden har fallit under tillämpningsområdet för denna artikel.

Artikeln har tillämpats på ett flertal ärenden med inverkan på utövande av yrke, näring eller någon annan ekonomisk verksamhet. Det kan anses rätt klart att ett slutgiltigt eller tidsbestämt återkallande av närings- och andra motsvarande tillstånd eller rättigheter liksom också andra motsvarande åtgärder omfattas av artikeln. Också ett ärende som gäller beviljande av ett tillstånd kan falla under artikelns tillämpningsområde, framför allt om det har verkningar för näringsverksamhetens fortsättning. Det är ännu i viss mån osäkert huruvida ett ärende som gäller beviljande av ett tillstånd eller en rättighet i sig utgör en sådan rättighet som avses i artikeln, om den inte har samband med en redan påbörjad verksamhet. I ett fall som

gällde revisorsexamen ansåg den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att ett ärende som gällde bedömningen av kunskaper eller erfarenhet som kan jämföras med en skol- eller universitetsexamen inte föll inom ramen för en rätt av "civil right"-typ.

Ärenden som gäller tvångsomhändertagande av barn har ansetts falla under artikelns tillämpningsområde. Detta har motiverats med att rätten att träffa sitt barn till sin natur är privaträttslig.

Tjänstemannaärendena faller som regel utanför artikelns tillämpningsområde. Detta gäller bl.a. utnämning till en tjänst, befordring i tjänsten och avskiljande från tjänst. Enligt nuvarande rättspraxis utgör däremot tjänstemännens pensionsärenden sådana ärenden som avses i artikeln. Förmögenhetsrättsliga tvister som gäller ett tjänsteförhållande kan också mer allmänt falla under artikelns tillämpningsområde.

Utlänningsärenden, t.ex. beviljande av uppehållstillstånd eller asyl samt avvisning eller utvisning, faller inte under denna artikel i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, om det i ärendet inte finns familjerättsliga beröringspunkter.

Ärenden som faller under socialförsäkringslagstiftningen anses i gällande praxis i allmänhet falla under artikelns tillämpningsområde, trots att de delvis kan vara reglerade genom offentligrättslig lagstiftning. Artikeln har tillämpats t.ex. på ett ärende som gällde invalidunderstöd som reglerats på annat sätt än genom försäkring. Det ifrågavarande understödet var inte beroende av prövning utan var grundat på lag. Artikeln har också tillämpats på ett ärende som gällde socialförsäkringsavgift, trots att berörda avgift till sin natur påminde om skatt.

Bidrag som ges till privatpersoner för ekonomisk verksamhet har inte fallit under artikelns tillämpningsområde.

Då tillämpningsområdet för artikel 6 stycke 1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna definieras skall som en förutsättning beaktas att en tvist eller en meningsskiljaktighet skall vara föremål för avgörande. Detta bör emellertid inte tolkas alltför snävt, utan redan en åsiktsskillnad är tillräcklig för att utgöra en meningsskiljaktighet. Meningsskiljaktigheten bör emellertid vara äkta och allvarlig. Den kan gälla såväl existensen av en rättighet som rättighetens omfattning och sättet att utöva den.

Något hinder för tillämpningen av artikeln utgörs inte av att förvaltningsmyndigheten har en relativt omfattande prövningsrätt i ärendet.

Då det gäller skattebesvär har det inte ansetts att det är fråga om en privaträttslig tvist på det sätt som avses i artikeln. Ett ärende som gäller skatteförhöjning eller en motsvarande påföljd kan emellertid i undantagsfall omfattas av artikeln på den grund att ärendet klassificeras som ett brottmål.

En svensk skattskyldigs besvär med anledning av en skatteförhöjning på över 120 000 kronor har behandlats vid den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Kommissionen konstaterade att beslutet väckte allvarliga spörsmål om tillämpningsområdet för artikel 6. Ärendet slutade emellertid i en kompromiss. Efter detta har vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna räknats ett fall som gällde skatteförhöjning som påförts i Frankrike. I detta fall ansåg domstolen att skatteförhöjningen till sin natur var "criminal charge".

Även en administrativ sanktion som påförts inom konkurrensrätten har av den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna räknats höra under tillämpningsområdet för artikel 6 på grund av att frågan gällde en sådan anklagelse för brott som avses i artikeln. Kommissionen fäste uppmärksamhet vid förseelsens natur och sanktionens stränghet.

Inte heller i övrigt är det uteslutet att det inom förvaltningsrättskipningen dyker upp ett ärende där det är fråga om en anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6. Utgångspunkten är att en gärning som i en nationell lag klassificeras som brott är en sådan anklagelse för brott som avses i artikeln, om åtalet för denna gärning behandlas i en straffprocess. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ger emellertid detta begrepp också ett materiellt innehåll, som är autonomt om än inte oavhängigt av den nationella lagstiftningen. Dekriminalisering av en gärning leder inte automatiskt till att procedurkraven enligt artikel 6 inte bör iakttas. Det avgörande kriteriet har ansetts vara gärningens natur och den sanktion som kan påföras för gärningen. Utgångspunkten kan anses vara att rättsskyddssystemet skall fylla kraven enligt artikel 6 i ett ärende som gäller en administrativ penningssanktion.

Detta fråga har också dykt upp vid gränsdragningen mellan brottmål och disciplin-

ärenden. Utgångspunkten är att disciplinförfarandet inte faller under artikel 6, men på materiell grund kan man också komma till ett annat slutresultat. Avgörande i denna bedömning är för det första hur saken karaktäriseras i den nationella lagstiftningen, men dessutom måste man beakta gärningens och påföljdens natur. Då det är fråga om en förseelse mot stadganden som berör en viss människogrupp väger ett antagande om disciplinärt förfarande tyngre. På sedvanliga disciplinära åtgärder, t.ex. avskiljande från tjänst, torde artikeln inte lämpa sig, åtminstone inte på den grund att det skulle vara fråga om en anklagelse för brott. Kan påföljden utgöras av frihetsstraff anses förfarandet i allmänhet falla under artikelns tillämpningsområde.

Artikel 6 stycke 1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna förutsätter att det nationella rättsskyddssystemet garanterar rätten att få en sak som avses i artikeln prövad i tillräcklig utsträckning av en domstol eller något annat därmed jämförbart opartiskt organ. Domstolen skall i dessa fall ha en tillräckligt omfattande behörighet. Extraordinärt ändringssökande är uppenbarligen inte som sådant ett tillräckligt rättsmedel. Med tanke på rättsmedlets effektivitet har i rättspraxis också fästs uppmärksamhet vid de kostnader som rättegången förorsakar en part och vid systemet för ersättning av dessa kostnader, vid möjligheten att anlita biträde samt vid förfarandets enkelhet ur den enskildes synvinkel. Kravet på rättsmedlets effektivitet kan förutsätta att säkringsåtgärder kan användas under behandlingens gång, t.ex. verkställighetsförbud.

Ifrågavarande artikel förutsätter inte fortsatt ändringssökande, dvs. rätt att få saken omprövad av en högre domstol. Tilläggsprotokoll nr sju till konventionen förutsätter emellertid att var och en som dömts av domstol för brottslig gärning skall ha rätt att få skuldfrågan eller straffet omprövat av högre domstol. Undantag från detta får göras i fråga om mindre grova gärningar. Tilläggsprotokollet har en inverkan på ordnandet av ändringssökande i sådana förvaltningsärenden som kan falla under begreppet anklagelse för brott enligt artikel 6.

Om en stat har ordnat möjlighet till fortsatt ändringssökande också i sådana fall då konventionen inte förutsätter det, är utgångspunkten att procedurkraven enligt artikel 6 skall uppfyllas också i högre instans. Detta

är emellertid inte villkorslöst, utan bedömningen blir beroende av i vilken utsträckning den högre instansen prövar saken.

I fråga om administrativa sanktioner i frågor som vid tillämpningen av artikel 6 räknas som brottmål men som till sin natur är ringa har man godtagit ett arrangemang enligt vilket sanktionen först bestäms av en förvaltningsmyndighet och ärendet först bevärsvägen kan föras till en domstol som avses i artikeln.

Artikel 6 stycke 1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ställer vissa krav på det organ till vilket ens sak skall kunna föras för prövning. I artikeln används uttrycket "tribunal"/"jurisdiction", vilket redan i sig beskriver organets karaktär. I artikeln nämns särskilt, att organet skall vara oavhängigt och opartiskt samt upprättat enligt lag. Med tanke på ett lagförslag om förvaltningsprocessen är denna punkt i konventionen betydelsefull, eftersom rättskipning enligt det finska systemet utövas av myndigheter som i organisatoriskt avseende är av många olika slag. Att ett ärende behandlas som ett rättskipningsärende vid en högre förvaltningsmyndighet uppfyller inte kravet enligt artikeln om individens rätt att få sin sak behandlad vid en domstol eller ett därmed jämförbart organ.

Bestämmelsen om en rättvis rättegång innehåller många olika slags krav. Europarådets människorättsorgan har i sin rättspraxis fäst uppmärksamhet åtminstone vid frågor som gäller förfarandets muntlighet, beslutsmotiveringar, partsoffentlighet, användningen av biträde, fri rättegång och bevisning. En slags allmän princip är kravet på equality of arms, som innebär att parterna i processen har samma möjligheter att framföra sin sak. De krav som skall ställas på en rättvis rättegång granskas nödvändigtvis inte skilt för sig, utan de kan också bedömas som en helhet.

Ett procedurkrav i den rättspraxis som gäller artikel 6 är rätten till muntlig förhandling. Då Finland anslöt sig till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna gjordes en reservation som gäller muntlig förhandling i vissa rättskipningsorgan. Inom förvaltningsprocessen berör reservationen högsta förvaltningsdomstolen, länsrätterna, vattendomstolarna och vattenöverdomstolen liksom också försäkringsdomstolen och prövningsnämnden.

Artikeln innehåller inte något uttryckligt

krav på att behandlingen skall vara muntlig. Detta krav har emellertid härletts av att artikeln förutsätter att rättegången skall vara offentlig. För att rättegången skall kunna vara offentlig måste förfarandet vara muntligt. Kravet på muntlighet kan också följa av att rättegången skall vara rättvis.

En allmän utgångspunkt kan anses vara, att i de ärenden som avses i artikeln skall det hållas en offentlig muntlig förhandling. Denna förutsättning är emellertid inte till alla delar ovillkorlig. För det första uppräknas i den senare meningen i artikeln olika grunder enligt vilka rättegången inte behöver vara offentlig. Av detta följer emellertid inte nödvändigtvis att en part bör ha rätt till muntlig förhandling inom slutna dörrar då dessa förutsättningar är för handen. Ett allmänt krav som följer av kravet på rättvis rättegång kan emellertid i dessa fall anses vara, att parten bör ha rätt att framföra sin sak muntligen inför rättskipningsmyndigheten.

En part kan avstå från rätten till muntlig förhandling. Denna fråga är i allmänhet problemfri, om avståendet sker uttryckligen. Däremot är det svårare att framföra en allmän bedömning om i vilken mån partens passivitet att begära muntlig förhandling leder till att saken kan behandlas utan muntlig förhandling. Av vissa avgöranden, som visserligen har gällt förfarandet i en högre instans, kan man dra slutsatsen att i ärenden, där förfarandet vanligtvis är skriftligt och där muntliga förhandlingar i allmänhet endast hålls på begäran av en part, kan det förutsättas att parten uttryckligen begär om muntlig förhandling om han vill ha en sådan. Det kan då anses att parten redan på förhand är medveten om att den muntliga förhandlingen på ett väsentligt sätt är beroende av hans yrkande.

Procedurkraven enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna gäller också behandlingen av samma ärende i högre instans. Om ärendet i högre instans inte behandlas i samma utsträckning som i första instans, ställs på förfarandet emellertid inte alla de krav som avses i artikeln. T.ex. då frågan om beviljande av bevärsstillstånd skall avgöras blir artikeln således inte allmänt tillämplig. Om bevärsstillstånd beviljas kan artikeln emellertid bli tillämplig. I ändringssökande av kassationstyp, då fakta i saken inte mera prövas, kan bestämmelserna i artikeln bli tillämpliga i be-

gränsad utsträckning.

I vissa avgöranden av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har det ansetts att den andra instansen kan låta bli att hålla muntlig förhandling t.o.m. i fråga om fakta i målet, om dessa kan utredas på behörigt sätt på basis av handlingarna. Även faktorer som ärendets ringa betydelse och reformatio in pejus -förbudet kan innebära att någon muntlig förhandling inte behöver hållas.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis också intagit ståndpunkten, att ett rent skriftligt förfarande i mycket tekniska processer inte kränker kravet på en rättvis behandling, eftersom avgörandet kan grundas enbart på det skriftliga materialet.

Artikel 6 stycke 1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna förutsätter rätt till rättegång inom skälig tid. I förvaltningsrättsliga besvärärenden räknas denna tid från anhängiggörandet av besvären. Om ett rättelseyrkandeförfarande eller någon annan motsvarande form av rättelse måste användas innan besvär kan anföras, räknas tiden från det då detta förfarande inleds. Vid bedömningen av om behandlingstiden är skälig görs en helhetsprövning. I denna prövning beaktas åtminstone hur svår saken är, ändringssökandens eget och också de övriga parternas beteende samt vederbörande lagskipningsmyndighets beteende.

Kravet på att förfarandet skall vara offentligt och att besluten skall avkunnas offentligt hänför sig för sin del till kravet på muntlig förhandling. Om rättskipningens allmänna offentlighet vid domstolarna stadgas allmänt i lagen om offentlighet vid rättegång. Under beredningen av förslaget till förvaltningsprocesslag har frågan om en revidering av stadgandena om allmän offentlighet inte närmare utretts, utan detta bör göras senare som ett särskilt projekt.

Uttrycket "judgment shall be pronounced publicly" i artikel 6 stycke 1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kan läsas så, att beslutet bör läsas upp vid ett tillfälle då allmänheten kan vara närvarande. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis inte tolkat denna bestämmelse bokstavligen, utan den har ansett att också ett förfarande då beslutet kan erhållas från domstolens registratorskontor är godtagbart.

I artikel 6 stycke 2 och artikel 6 stycke 3 i

den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna uppställs tilläggskrav för behandlingen av ett brottmål. I stycke 2 i artikeln uppställs ett krav på skuldslöshetspresumption och i stycke 3 finns bestämmelser om rätten att bli underrättad om anklagelsen, att försvara sig personligen eller genom ett biträde, om ersättning för rättegångskostnader, om bevisning och om användning av tolk. Dessa minimikrav omfattar även sådana förvaltningsprocessärenden som räknas som brottmål enligt artikel 6. Bestämmelsen i artikel 7 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning torde på motsvarande sätt i vissa fall bli tillämplig på saker som behandlas i administrativ ordning. Även i 6 a § i regeringsformen finns ett stadgande som förbjuder retroaktiv strafflagstiftning.

I artikel 5 stycke 4 i konventionen finns en allmän bestämmelse om att envar som berövats sin frihet skall ha rätt att inför domstol yrka på att lagligheten av frihetsberövandet skall prövas och att saken skall behandlas snabbt. Bestämmelsen gäller också förvaltningsbeslut genom vilka en person har berövats sin frihet. Dylika beslut är åtminstone sådana som uppräknas i 11 § lagen om länsrätterna och som gäller socialvårdsåtgärder som företas oberoende av personens vilja samt mentalvårdsbeslut. Bestämmelserna i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna inverkar i första hand på vederbörande speciallagar, som skall garantera en tillräcklig rätt att söka ändring. En snabb behandling av dessa frågor förutsätter tillräckliga allmänna resurser och interna arrangemang vid domstolarna, genom vilka man kan säkra behandlingens snabbhet.

Ärenden som lyder under artikel 5 stycke 4 och som gäller frihetsberövande blir inte utan vidare underkastade prövning enligt artikel 6, men ett ärende kan också ha sådana drag att artikel 6 skall tillämpas. Å andra sidan kan rätten till domstolsprövning enligt artikel 5 stycke 4 i sig förutsätta muntlig förhandling. På grundval av rättspraxis kan det inte ställas något absolut krav på muntlig förhandling i alla situationer, men i många fall kan speciellt personligt hörande av en person uppställas som förutsättning för att rätten till domstolsprövning enligt ifrågavarande artikel förverkligas.

I artikel 13 i den europeiska konventionen

om de mänskliga rättigheterna finns en bestämmelse om effektiva nationella rättsmedel i sådana fall då rättigheter och friheter enligt konventionen har kränkts. Denna artikel har betydelse endast tillsammans med någon rättighet enligt konventionen. Den ger alltså inte rätt till effektiva rättsmedel som är oberoende av rättigheterna och friheterna enligt konventionen. Tillämpningsområdet för denna artikel är således betydligt mer begränsat än i fråga om artikel 6. I praktiken har artikel 13 betydelse i situationer där det är fråga om rättigheter som garanteras enligt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna men då det samtidigt inte är fråga om en rättighet enligt artikel 6.

Artikel 13 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna uppställer inte på ett uttryckligt sätt samma kvalitativa krav på rättsmedlet som artikel 6. Artikel 13 förutsätter inte att en part skall ha rätt att få sin sak prövad av en domstol, utan även andra rättsmedel kan vara tillräckliga. I ett enskilt ärende görs en helhetsbedömning, varvid flera olika rättsmedel, t.ex. ändringssökande hos en förvaltningsmyndighet, skadeståndstalan vid en domstol och klagan till en justitieombudsman tillsammans kan utgöra ett effektivt rättsmedel.

Med tanke på den nu föreslagna förvaltningsprocesslagen har bestämmelsen i artikel 13 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna inte någon särskilt stor självständig betydelse. Artikeln stöder emellertid utvecklingstrenden enligt vilken det skall finnas en sådan allmän besvärsmått över förvaltningsbeslut, som i så liten utsträckning som möjligt skall begränsas genom besvärshämbud.

Av ordalydelsen i artikel 64 stycke 1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kunde man dra slutsatsen att reservationen endast skulle kunna gälla en nationell lag som är i kraft då reservationen görs. Kommissionens för de mänskliga rättigheterna beslut i ett fall som gällde Österrike (1731/62) pekar igen på möjligheten att stiftandet av en ny lag inte upphäver reservationen, om den nya lagen inte utvidgar tillämpningsområdet för reservationen. Denna fråga kan vara av betydelse i fall av att man i samband med stiftandet av den nu föreslagna förvaltningsprocesslagen inte avser att i sin helhet upphäva reservationen om muntlig förhandling i högsta förvaltningsdomstolen och länsrätterna.

Europeiska unionen

Europeiska unionens betydelse för rättsskipningssystemet kan granskas utgående från gemenskapsrätten. Inom gemenskapsrätten ankommer det på de nationella myndigheterna att meddela rättsskydd i medlemsstaterna. I denna verksamhet tillämpar domstolarna de nationella behörighets- och procedurstadgandena likväl med beaktande av kraven enligt gemenskapsrätten.

Gemenskapsrätten reglerar inte närmare det nationella domstolsväsendet eller det övriga rättsskyddssystemet. Eftersom de nationella myndigheterna har en väsentlig uppgift i att övervaka tillämpningen av gemenskapsrätten, måste rättssystemet i en medlemsstat uppfylla de centrala kraven för en rättsstat. Detta är på sätt och vis en grundläggande presumtion som rättsskyddet inom gemenskapsrätten bygger på. Mellan medlemsstaterna kan det i övrigt förekomma t.o.m. stora skillnader med tanke på hur domstolsväsendet och processstadgandena har ordnats. Inom de europeiska gemenskapernas sekundärrätt har visserligen för vissa områden, t.ex. offentlig upphandling, utfärdats bestämmelser om nationella rättsskyddsmedel.

Europeiska gemenskapernas domstol har i sin rättspraxis uppställt vissa detaljerade krav på de nationella rättsmedlen och processen. Det kan anses att dessa krav innebär en precisering av legalitetsprincipen och kravet på ett effektivt rättsskydd. Enligt europeiska gemenskapernas domstol kan en nationell domstol i vissa fall direkt ur gemenskapsrätten härleda vissa processuella befogenheter, genom vilka domstolen kan komplettera den nationella rätten eller t.o.m. åsidosätta dess stadganden eller principer. Europeiska gemenskapernas domstol har också hänvisat till artikel 5 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och ansett att artikeln förpliktar de nationella domstolarna att verka på ett sätt som leder till ett effektivt förverkligande av gemenskapsrätten.

Av vissa av europeiska gemenskapernas domstols avgöranden kan man dra slutsatsen, att inom området för gemenskapsrätten bör den nationella rättsordningen garantera att en enskild person har tillgång till domstolsbehandling. Det skulle då vara fråga om att utvidga principen enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga

rättigheterna till att omfatta ärenden på vilka gemenskapsrätten skall tillämpas.

Inom området för gemenskapsrätten bör en nationell domstol också kunna ge ett tillräckligt interimistiskt rättsskydd under en rättegång, om domstolsutslaget effektivitet inte kan tryggas på annat sätt.

Enligt europeiska gemenskapernas domstol får förutsättningarna för användningen av ett nationellt rättsskyddsmedel inte vara sämre inom gemenskapsrättens område än i motsvarande nationella frågor. Det nationella systemet får t.ex. inte genom att uppställa processuella särkrav i praktiken förhindra en enskild person att utöva en rättighet som grundar sig på en bestämmelse i gemenskapsrätten.

Det har inte ansetts nödvändigt att i denna proposition ta in stadganden om en förvaltningslagskipningsmyndighets rätt att begära ett förhandsavgörande av europeiska gemenskapernas domstol. Detta arrangemang har så fullständigt reglerats i artikel 177 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, att bestämmelserna i artikeln kan tillämpas direkt som sådana.

2.3. Bedömning av nuläget

Rättslig grund och tillämpningsområde för förvaltningsprocessen

Gällande reglering av förfarandet i förvaltningslagskipning är bristfällig, splittrad och oenhetlig till innehållet. En delorsak till detta är det stora antalet förvaltningslagskipningsmyndigheter. De stadganden om förvaltningslagskipning som har ett allmänt tillämpningsområde reglerar i första hand förutsättningarna för användningen av rättsmedel och anhängiggörande. Om behandlingen av ett ärende vid en förvaltningslagskipningsmyndighet finns mycket få allmänna stadganden.

Om behandlingen av ett förvaltningsprocessärende stadgas i allmänhet i en författning om myndighetens organisation. Detta har för sin del lett till att regleringen har blivit oenhetlig såväl i formellt avseende som innehållsmässigt.

Man har fäst mest uppmärksamhet vid regleringen av förfarandet i de lagar som gäller förvaltningsdomstolarnas organisation. Också i dessa fall har man till stor del varit tvungen att hänvisa till laga rättegångsordning. Trots att regleringen av förfarandet vid

länsrätterna numera kan anses tillfredsställande, föreligger det likväl utvecklingsbehov. Avsaknaden av reglering har lett till problem bl.a. vid ordnandet av muntliga förhandlingar, ersättande av rättegångskostnader och tillämpningen av officialprincipen.

Stadgandena som gäller rättskipningen vid förvaltningsmyndigheter och lagskipningsmyndigheter av nämndtyp är mer knapphändiga än stadgandena om förfarandet vid förvaltningsdomstolarna. Också procedurstadgandena som tillämpas vid de olika myndigheterna är oenhetliga.

Trots den bristande regleringen av förvaltningsprocessen har man i allmänhet kunnat behandla besvärärendena på ett nöjaktigt sätt genom att stöda sig på allmänna rättsprinciper, laga rättegångsordning och högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis. Nuläget kan emellertid skapa missförhållanden, som i enskilda fall kan bli problematiska även med tanke på rättsskyddet. Den oklara regleringssituationen kan leda till procedurfel och vara till förfång för en effektiv behandling av ärendena.

Eftersom kunskapen om framför allt förvaltningsprocessen i lägre instanser är dålig bland allmänheten kan den bristfälliga regleringen av förfarandet leda till att det är svårt för enskilda personer att känna till sina rättigheter och skyldigheter i förfarandet. Samma gäller även för deras juridiska biträden. Denna omständighet kan inverka på hur rättsskyddsmedlen inom förvaltningslagskipningen används.

Den splittrade och bristfälliga lagstiftningen är ägnad att leda till att myndigheterna tillämpar olik slags praxis i fråga om förfarandet. I de fall då rättskipningen endast utgör en del av ämbetsverkets uppgifter kan det leda till att den sedvanliga ämbetsverkspraxisen som en följd av bristande reglering inte i tillräcklig utsträckning beaktar de rättsskyddssyften som hänger samman med avgörande av lagskipningsärenden.

Om förvaltningsförfarandet och den allmänna rättskipningen finns allmänna författningar. Detta leder för sin del till problem på grund av att det inte finns någon motsvarande enhetlig reglering för det tredje viktiga förfarandet, dvs. förvaltningsprocessen.

Trots att förvaltningsprocessen har många likheter med civilprocessen och trots att man i förvaltningsprocessen kan tillämpa ett flertal procedurförmer som anammats inom civilprocessen och som befunnit goda, har

vissa av förvaltningsprocessens grunddrag liksom även myndigheternas organisatoriska mångfald försvårat tillämpningen av rättegångsbalkens stadganden som en kompletterande rättskälla. Vid revideringen av rättegångsförfarandet i tvistemål och brottmål har man inte kunnat beakta dess återspeglings på förvaltningsprocessen. Efter den senaste tidens reformer av det allmänna rättegångsförfarandet är det ännu svårare att tillämpa rättegångsbalken i förvaltningsprocessen.

Ett av målen för utvecklandet av förvaltningsprocessen är att flytta ärendenas kvantitativa tyngdpunkt från högsta förvaltningsdomstolen till lägre instanser i förvaltningsprocessen. Detta framhäver behovet att bl.a. genom lämpliga procedurstadganden sörja för att behandlingen av ett ärende är korrekt redan före det kommer till högsta förvaltningsdomstolen. I förvaltningsprocess i lägre instans behandlas besvärssärenden fortfarande av myndigheter som är organiserade på ett otal sätt. Målet är emellertid att alltmer koncentrera behandlingen av besvärssärenden till länsrätterna.

Med tanke på ärendenas art och besvärssystemet är vattendomstolarna närmast förvaltningsrättsliga specialdomstolar. Förfarandet vid dem regleras i stor utsträckning i vattenlagen. Vid vattendomstolarna tillämpas dessutom också procedurstadganden som gäller för den allmänna rättskipningen och förvaltningsprocessen. Som en följd av revideringen av rättegångsförfarandet i tvistemål har även vattenlagen reviderats genom att nödvändiga tekniska ändringar har gjorts i den. Eftersom vattenlagens procedurstadganden också hänger samman med förvaltningsprocessen, vore det med tanke på det förfarande som tillämpas vid vattendomstolarna nödvändigt att för förvaltningslagskipningen få till stånd en enhetlig författning vars stadganden och principer kan utnyttjas vid vattendomstolarna.

Förfarandet vid försäkringsdomstolen och prövningsnämnden samt vid de lagskipningsorgan som lyder under dem är oenhetligt och bristfälligt reglerat. Regleringen och praxis varierar t.ex. i fråga om i vilken mån civilprocessens eller förvaltningsprocessens principer iakttas i förfarandet.

I stadgandena om socialförsäkringens lagskipningsmyndigheter hänvisas i allmänhet till stadgandena i rättegångsbalken, vilket är ett resultat av att det i tiden inte ens fanns någon möjlighet att hänvisa till något annat

procedurstadgande. Således hänvisas bl.a. i 9 § lagen om försäkringsdomstolen till vad som stadgas om allmänna domstolar, men i praktiken skiljer sig förfarandet betydligt från det allmänna rättegångsförfarandet och påminner i många fall om förvaltningsprocessen. Också i t.ex. förordningen om olycksfallsnämnden finns en hänvisning till rättegångsordningen för tvistemål, medan det i förordningen om prövningsnämnden hänvisas till laga rättegångsförfarande.

I sitt betänkande har kommittén för ändringssökande i pensionsskyddsärenden (komm.bet. 1989:14) utrett hur behandlingen av pensionsbesvär kunde utvecklas och hur förfarandet i försäkringsdomstolen och i de nämnder som behandlar pensionsbesvär har reglerats. Kommittén utredde möjligheten och behovet att stifta en särskild socialprocesslag. Kommittén fann det nödvändigt att revidera och reglera socialprocessen, men den kom till att det inte finns grunder att stifta en särskild lag. I sitt betänkande förde kommittén fram de principer rörande förfarandet som borde iakttas i socialprocessen.

Behandlingen av offentligt anställda personers pensionsbesvär överfördes från början av 1995 från högsta förvaltningsdomstolen till försäkringsdomstolen. Även från länsrätterna har flera grupper av ärenden under de senaste åren överförts till socialförsäkringens besvärssystem, bl.a. ärenden som gäller moderskapsunderstöd, barnbidrag, stöd för hemvård av barn, militärunderstöd och bostadsbidrag. Samtidigt har administrationen av dessa ärenden överförts från de kommunala myndigheterna till folkpensionsanstaltens lokalkommissioner. Till prövningsnämnden och försäkringsdomstolen har således från de allmänna förvaltningsdomstolarna överförts grupper av ärenden som klart kan räknas som förvaltningsärenden.

Den av justitieministeriet tillsatta socialförsäkringsprocessarbetsgruppen föreslog i sitt betänkande (Hallintolainkäyttölain soveltaminen sosiaalivakuutusasioissa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1995 [Förvaltningsprocesslagens tillämpning i socialförsäkringsärenden. Justitieministeriets lagberedningsavdelning 1995]), att stadgandena i den nya förvaltningsprocesslagen till stor del kan tillämpas som sådana i försäkringsdomstolen och i de nämnder som är en del av besvärssystemet under denna domstol.

Med stöd av principen om tredelning av statsmakten som har förverkligats i rege-

ringsformen kan man framföra grunder för att rättskipningsförfarandet skall vara på behörigt sätt reglerat genom stadganden på lagnivå i stället för att bygga på normer på en lägre nivå eller på praxis vid de myndigheter som utövar den dömande makten. Revideringen av regeringsformens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter ställer nya krav även på regleringen av rättskipningsförfarandet. Enligt den nya 16 § i regeringsformen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. I paragrafen stadgas också om vissa garantier för förfarandet. Enligt 2 mom. i paragrafen skall rätten att söka ändring tryggas i lag.

Finlands internationellt rättsliga förpliktelser, framför allt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och den europeiska gemenskapsrätten, ställer krav på förvaltningsprocessen. Även ur denna synvinkel är den nationella lagstiftningens bristfällighet problematiskt.

Förvaltningsprocessen utgör det viktigaste rättsskyddsmedlet för enskilda personer i förvaltningsärenden. Förvaltningsprocessens organisation har utvecklats kraftigt framför allt genom att länsrätterna ombildades till förvaltningsdomstolar år 1989. En nödvändig del av förvaltningsprocessens utveckling är att det finns tidsenliga och enhetliga procedurstadganden för förvaltningsprocessen.

Förvaltningsprocessens förhållande till förvaltningsförfarandet

Utgångspunkten för regleringen och utvecklandet av förvaltningsprocessen är den nuvarande förvaltningsprocessen med sina stadganden och principer och sin praxis samt en uppfattning som bildats på basis av dessa om hur förvaltningsprocessen borde regleras. Dessutom måste också stadgandena om förvaltningsförfarandet och den allmänna rättskipningen tas i beaktande.

Det mest typiska för förvaltningsprocessen är sökande av ändring i ett förvaltningsbeslut. Ett förvaltningsbeslut är för sin del i sin grundform en ensidig juridisk åtgärd som en förvaltningsmyndighet företar i en enskild sak, genom vilken avgörs en fråga som inverkar på någons rättigheter, fördel eller skyldigheter. Då ett förvaltningsbeslut fattas utövas offentlig förvaltningsmakt. I bakgrunden till ett förvaltningsbeslut ligger

ofta sammanjämkning av enskilt och allmänt intresse. I förvaltningsärenden kan parternas ställning emellertid vara mycket mångskiftande. I t.ex. miljöfrågor kan man därför bli tvungen att avgöra konflikter mellan många allmänna intressen. I förvaltningsärenden kan det också vara fråga om rättstvister mellan privatpersoner.

Trots att det i grund och botten är fråga om att förverkliga administrativa mål då ett förvaltningsbeslut fattas, förutsätts att också rättsskyddssynpunkter tas i beaktande då ett ärende handläggs och avgörs. Sådant administrativt beslutsfattande som direkt inverkar på enskilda personers rättigheter eller skyldigheter är rätt noggrant reglerat med avseende på förfarandet. Formkraven syftar uttryckligen till att tillgodose rättsskyddet. Stadgandena om självrättelse framhäver förvaltningsmyndighetens skyldighet att också rätta sina fel. I vissa grupper av ärenden, t.ex. skatteärendena, har förvaltningsförfarandeskedet ordnats i form av en tvåpartsprocess. Genom detta strävar man efter att betona förvaltningsmyndighetens mer än normalt opartiska ställning.

Förvaltningsprocesslagen innehåller flera stadganden som effektiviserar rättsskyddet. Handläggningen och avgörandet av ett förvaltningsärende är också förknippat med många likadana drag som de som gäller för rättskipningen. Då en enskild person söker ändring i ett förvaltningsbeslut som han upplever som felaktigt, blir förvaltningsärendet i viss utsträckning föremål för omprövning. Tyngdpunkten i förfarandet läggs då inte vid förverkligandet av administrativa mål utan vid rättsskyddssynpunkter. Av denna orsak är det viktigt att en sak kan föras till ett organ som är oberoende och opartiskt även i förhållande till förvaltningen och att förfarandet omfattar effektiviserade rättsskyddsfaktorer.

Eftersom man redan i förvaltningsförfarandet bör ta rättsskyddsfaktorerna i beaktande och eftersom ändringssökande materiellt sett innebär att ett förvaltningsärende behandlas på nytt i viss utsträckning, får det inte finnas någon skarp skillnad mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen. Detta är ändamålsenligt också med tanke på en enskild person, för att det skall vara så lätt som möjligt att sköta sin sak i förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen. För en tillräcklig likformighet mellan förvaltningsprocessen och förvaltningsförfarandet

talat även det faktum att vissa förvaltningsmyndigheter verkar som förvaltningslagsskipningsorgan.

Förvaltningsrättskipningen och den allmänna rättskipningen

Såväl i förvaltningsrättskipningen som i den allmänna rättskipningen ankommer det på lagsskipningsmyndigheten att avgöra en rättstvist, att ge rättsskydd och att fastställa vad som är lagenligt. I allmänhet sköts dessa uppgifter av myndigheter som har organiserats som domstolar. Eftersom man i den allmänna rättskipningen redan länge har kunnat tillämpa en allmän lag, som har reviderats under de senaste åren, har det i beredningen av en lagstiftning om förvaltningsprocessen varit nödvändigt att göra en bedömning av hur den allmänna rättskipningens processuella principer och stadganden lämpar sig för förvaltningsprocessen. Ur myndigheternas synvinkel och för dem som sköter sina ärenden vid dessa myndigheter är det ändamålsenligt att regleringen av den allmänna rättskipningen och förvaltningsprocessen inte utan orsak skiljer sig från varandra.

Rättegångsbalkens stadganden har kunnat uppgöras för att tillämpas i ett enhetligt system med allmänna domstolar. Förvaltningsprocessens organisation har betydligt fler förgreningar än de allmänna domstolarnas system. Rättegångsbalken har skrivits med tanke på två olika grupper av mål, nämligen tvistemål och brottmål. I lagen finns gemensamma stadganden för vardera gruppen samt specialstadganden för å ena sidan tvistemål och å andra sidan brottmål. Dessutom har det stiftats en lag om behandling av ansökningsärenden vid allmän underrätt (307/86), som innehåller specialstadganden för ansökningsärenden. I förvaltningsrättskipningen finns det för sin del flera grupper av ärenden som även i processuellt avseende skiljer sig från varandra. De förvaltningsprocessuella stadgandena kan inte uppgöras endast med tanke på en eller ett par grupper av ärenden. På grund av dessa orsaker kan förvaltningsprocessens allmänna stadganden inte vara lika detaljerade som rättegångsbalkens stadganden.

En jämförelse med rättegångsbalken ger å andra sidan anledning att överväga i vilken mån förvaltningsprocessens allmänna stadganden i första hand borde göras upp med tanke på förvaltningsdomstolarnas verksam-

het och huruvida enhetliga procedurstadganden kan lämpa sig för myndigheter som är organiserade på olika sätt.

En av de centrala skillnaderna mellan förvaltningsrättskipningen och den allmänna rättskipningen är, att då en enskild person anför besvär över en förvaltningsmyndighets beslut får ändringssökanden inte i alla grupper av ärenden en annan part som formell motpart. Detta kan ses som ett problem på grund av att bevakandet att det allmännas intresse då faller på förvaltningsdomstolens lott. I detta sammanhang har det också hänvisats till kravet på "equality of arms" som utgör en del av en rättvis rättegång enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Å andra sidan måste man ta i beaktande att den förvaltningsmyndighet vars beslut har överklagats deltar i behandlingen av besvären på ett sätt som påminner om en parts agerande, t.ex. genom att avge ett utlåtande. En ändring av systemet så, att den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet alltid formellt skulle uppfattas som part, kunde innebära väsentliga allmänna förändringar i förvaltningsmyndigheternas ställning. Tills vidare har dessa eventuella ändringar emellertid inte utretts på ett sådant sätt att man i detta skede kunde övergå till en allmän tvåpartsprocess i förvaltningslagsskipningen. Förfarandet i förvaltningsprocessen kan emellertid utvecklas så, att ställningen för den myndighet som fattat beslutet i många avseenden motsvarar parts ställning.

Partsställning, förande av talan och besvärssrätt är mer komplicerade processuella frågor i förvaltningsrättskipningen än i den allmänna rättskipningen. Dessutom måste man ta i beaktande, att de förvaltningsrättsliga besvären också är en form av laglighetsövervakning av förvaltningen. Dessa faktorer återspeglar sig på de processuella principer som tillämpas vid behandlingen av en sak, särskilt på omfånget av lagsskipningsmyndighetens prövningsrätt och på dess skyldighet att på tjänstens vägnar klarlägga fakta i saken. Regleringen av dessa frågor och reformbehovet kan närmast grunda sig på förvaltningsrättens särdrag och inte direkt på principerna för den allmänna rättskipningen.

I den allmänna rättskipningen har man genomfört flera organisatoriska reformer och procedurreformer. Rättegångsförfarandet i tvistemål reviderades genom lagar av den 22 juli 1991 (1052—1067/91). Enligt de nya

stadgandena uppdelas behandlingen av tvistemål i underrätterna i förberedelse och huvudförhandling, som är muntlig, omedelbar och koncentrerad. Reformen trädde i kraft den 1 december 1993, då också underrätterna ombildades till tingsrätter. Med anledning av dessa reformer har också vattenlagen reviderats.

Till riksdagen avläts den 15 september 1995 en regeringsproposition med förslag till lagstiftning om revision av rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna (RP 82/1995 rd). I propositionen föreslås att de särskilda processtadganden som gäller för brottmål skall finnas i en särskild lag om rättegång i brottmål. Enligt propositionen skall rättegångsbalken innehålla gemensamma stadganden för rättegångsförfarandet i tvistemål och brottmål samt specialstadganden för tvistemål.

Också en revision av hovrättsförfarandet är under arbete. En arbetsgrupp vid justitieministeriet avlät den 28 december 1995 sitt förslag i denna fråga. Förslaget har uppgjorts utgående från betänkandet avgivet av hovrättskommissionen 1989 (komm. bet. 1992:20).

De ledande principerna för förfarandet i underrätterna är att behandlingen är muntlig, omedelbar och koncentrerad. Förfarandet har indelats i förberedelse och huvudförhandling. Målet är att öka muntligheten också i hovrättsförfarandet. Det har även ansetts nödvändigt att öka de muntliga förhandlingarna i förvaltningsprocessen. De många särdragen i förvaltningsprocessen innebär emellertid, att man vid en ökning av de muntliga förhandlingarna inte direkt kan ta modell av de praktiska lösningar som anammats i underrättsförfarandet.

Reglerna om fördelningen av bevisbördan och andra frågor som gäller bevisning har i allmänhet inte samma betydelse i förvaltningsprocessen som i den allmänna rättsskipningen. I förvaltningsprocessen används t.ex. vittnesförhör sällan som bevismedel. Detta beror särskilt på att lagskipningsmyndigheten har en omfattande skyldighet att på eget initiativ reda ut fakta i saken samt på att tvisten ofta gäller rättsfrågor.

Man har försökt ordna anhängiggörandet av ett ärende och förvaltningsprocessen även i övrigt så, att en enskild person själv skall kunna sköta sin sak utan juridisk hjälp. Denna flexibilitetsprincip av ett visst slag stöds av den inkvisitoriska principen. I praktiken

underlättar också den skriftliga formen ofta en enskild persons egen aktivitet.

I förvaltningsprocessen utdöms rättegångskostnader i betydligt färre fall än i det allmänna rättegångsförfarandet. Det är möjligt att få fri rättegång endast i ett fåtal grupper av ärenden i förvaltningsrättsskipningen. Å andra sidan förorsakar förvaltningsprocessen vanligtvis inte stora kostnader för enskilda personer. Praxis har utvisat att den allmänna rättsskipningens stadganden och principer om rättegångskostnader som sådana relativt dåligt kan tillämpas i förvaltningsrättsskipningen.

Den 1 december 1993 trädde lagen om utnyttjande av elektronisk telekommunikation och automatisk databehandling vid domstolarna (594/93) i kraft. Vid justitieministeriet bereds som bäst en lagstiftning om användning av elektroniska kommunikationsmedel. I detta beredningsarbete kommer man även att beakta olika elektroniska dataöverföringssituationer i förvaltningsärenden.

Besvärsmått och besvärsmyndigheter

Som ett ordinarie medel för sökande av ändring utgör besvär det centralaste rättskyddsmedlet inom förvaltningsrättsskipningen. Principen om förvaltningens lagbundenhet förutsätter att besvär kan tillgripas i tillräcklig utsträckning. I tillsynen över lagbundenheten kompletteras ändringssökandet av det straffrättsliga, skadeståndsrättsliga och tjänstemannarättsliga ansvaret för tjänsteverksamheten, men endast ändringssökande kan leda till att ett felaktigt beslut rättas.

Användningsområdet för förvaltningsrättsliga besvär begränsas och preciseras av vissa principer och stadganden. Besvär kan endast anföras över beslut. De kan alltså inte användas i fråga om all förvaltningsverksamhet. Enligt 3 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden avses med beslut förvaltningsmyndighets åtgärd, varigenom ärende avgjorts eller icke upptagits till prövning. Enligt 91 § kommunallagen får rättelse inte yrkas i och kommunalbesvär får inte anföras över beslut som endast gäller beredning eller verkställighet. Dessa begränsningar som gäller förvaltningsverksamhetens överklagbarhet grundar sig på att besvär endast får anföras över en åtgärd som har slutlig och omedelbar rättsverkan. Det föreligger en riklig rättspraxis om tillämpningen och tolkningen av dessa allmänna stadganden.

Inom den offentliga rätten kan den verkställande maktens åtgärder teoretiskt sett indelas i regerings- och förvaltningsverksamhet. Med den förstnämnda avses speciellt statsöverhuvudets och regeringens åtgärder, som gäller relationerna till parlamentet och främmande stater. I Finland har begreppet regeringsåtgärd inte direkt använts i besvärsrättsbegränsande syfte, eftersom frågan om överklagbarhet har kunnat avgöras med stöd av 3 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden eller motsvarande stadganden. Denna fråga har emellertid påverkat tillämpningen av dessa stadganden. Betydelsefullt är att statsrådets och ministeriernas beslut är underkastade allmän besvärsrätt. Republikens presidents förvaltningsverksamhet har i sin helhet lämnats utanför tillämpningsområdet för lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

I Finland har inte särskilt stadgats om normbesvär, dvs. om rätten att anföra besvär över ett stadgande som utfärdats av den verkställande makten. Detta har inte uttryckligen förbjudits, men stadgandena om och principerna för användningsförutsättningarna för besvär leder i de flesta fall till att besvär inte kan anföras över ett sådant beslut av den verkställande makten som omfattar utfärdande av en författning. Lagligheten av en förordning som republikens president givit kan således inte särskilt göras tvistig vid en domstol. Samma gäller i praktiken också för normbeslut som utfärdats av statsrådet och ministerierna samt av myndigheter som lyder under dem, eftersom man genom utfärdande av en norm i allmänhet inte avgör ett ärende som gäller en enskild på det sätt som avses i 3 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Författningens lagenlighet kan enligt 92 § 2 mom. regeringsformen bli föremål för prövning i samband med besvär över ett enskilt förvaltningsbeslut. Ett kommunalt stadgande kan däremot vara föremål för kommunalbesvär, eftersom en kommun medlem kan söka ändring i ett kommunalt beslut utan att behöva visa att saken särskilt berör honom. Gemenskapsrätten ställer nya krav på lagskipningsmyndigheterna att pröva om nationella författningar överensstämmer med gemenskapsrättens normer.

Vårt nuvarande besvärssystem tillgodoser rätt bra den allmänna besvärsrätten i de fall då det är fråga om att söka ändring i ett enskilt förvaltningsbeslut. Stadgandena om

besvär i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden och i kommunallagen bygger på en allmän besvärsrätt. Denna besvärsrätt som bygger på allmänna stadganden begränsas visserligen i fråga om vissa ärenden av besvärsförbud eller av systemet med fullföljdstillstånd.

Om besvärsförbud stadgas i många fall endast genom förordning, vilket i lagstiftningspraxis har motiverats med ett bemyndigande som kan härledas ur lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. I en helhetsbedömning begränsar besvärsförbuden emellertid inte väsentligen den allmänna besvärsrätten, eftersom de vanligtvis gäller ärenden med ringa juridisk verkan eller ärenden där beslutsfattandet till centrala delar stöder sig på ändamålsenlighetsprövning. Som motivering för besvärsförbud har t.ex. använts de problem som förorsakas besvärsmyndigheten med anledning av det stora antalet besvär eller den omständigheten att avgörandet av en sak förutsätter sådan sakkännedom som besvärsmyndigheten inte besitter. Besvärsförbud har också införts utan att saken har motiverats i beredningshandlingarna för författningen i fråga.

Vissa drag i vårt besvärssystem inverkar på användningen av besvärsförbud. Ett sådant drag är, att högsta förvaltningsdomstolen i många ärenden är enda besvärnsinstans. För att minska på högsta förvaltningsdomstolens arbetsmängd kan man då ty sig till besvärsförbud.

En av orsakerna till besvärsförbud är att de i praktiken kan införas på en låg författningsnivå. Besvärsförbud införs också med stöd av sedvanlig lagberedningspraxis, varvid nödvändigheten av besvärsförbudet inte blir föremål för någon närmare bedömning.

De extraordinära rättsmedlen i lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden kan användas på alla förvaltningsbeslut utan organisatoriska begränsningar. I speciallagstiftningen förbjuds inte särskilt användningen av extraordinära rättsmedel. Dyliga förbud bör inte heller införas. Trots att man genom de extraordinära rättsmedlen kan avhjälpa rättsskyddsproblem som förorsakas av besvärsförbuden, är de extraordinära rättsmedlen inte direkt avsedda som ett surrogat för det ordinära rättsmedlet. Besvärssystemet bör därför i tillräcklig utsträckning garantera rätten att få en sak behandlad vid en lagskipningsmyndighet och i sista hand vid en domstol. Finlands interna-

tionellträttsliga förpliktelser, speciellt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och gemenskapsrätten, förutsätter i stor utsträckning att den nationella rättsordningen också i förvaltningsärenden garanterar rätten att få en sak behandlad vid en domstol.

Besvärsmyndigheternas organisation inom förvaltningsrättskipningen är komplicerad. Det finns ett flertal besvärsmyndigheter, de är organiserade på ett mångskiftande sätt och antalet besvärinstanser varierar mellan de olika grupperna av ärenden. Det är inte ändamålsenligt att högsta förvaltningsdomstolen i många ärenden är första och enda besvärinstans.

Inkomstbeskattningens skatterättsystem reviderades genom en lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1994. Beskattningens besvärssystem reviderades genom en lagstiftning som trädde i kraft 1994 även på så sätt att omsättningsskatterätten drogs in och dess behörighet överfördes till länsrätten i Nylands län, besvaren i tullskatteärenden överfördes från tullstyrelsen till länsrätten i Nylands län och anförande av besvär över länsrätternas beslut hos högsta förvaltningsdomstolen blev i skatteärenden allmänt beroende av besvärstillstånd. Dessa reformer har påverkat högsta förvaltningsdomstolens ställning i lagskipningssystemet på så sätt att tyngdpunkten i ändringssökandet i fråga om skatteärenden i allt högre grad har överflyttats på skatterättsenämnderna och länsrätterna.

Under beredningen av detta lagförslag om en förvaltningsprocesslag har en reformering av den offentliga förvaltningen fortskridit kraftigt. Förenklandet av förvaltningssystemet genom en minskning av antalet förvaltningsnivåer, ibruktagandet av nya organisationsformer, privatiseringen av offentliga uppgifter eller överlåtandet av skötseln av dem till privata liksom också delegeringen av beslutsmakten till lägre organisationsnivåer har en väsentlig inverkan på vårt besvärssystem. Reformerna framhäver behovet av att i allt högre grad koncentrera behandlingen av besvärärendena till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Ombildandet av länsrätterna till förvaltningsdomstolar år 1989 skapade en grund för fortsatta reformer av förvaltningsrättskipningen. Förvaltningsprocessens organisatoriska frågor har emellertid inte tagits upp vid beredningen av förvaltningsrättskipningens

procedurstadganden, med undantag för frågan om en allmän besvärsväg.

Muntliga förhandlingar

Enligt gällande stadganden kan förvaltningsdomstolarna hålla muntliga förhandlingar, men i praktiken var det ända till slutet av 1980-talet mycket sällsynt att det hölls muntliga förhandlingar. Under de senaste åren har antalet muntliga förhandlingar vid länsrätterna i viss mån ökat. Deras totala antal har emellertid årligen legat kring några tiotal. I rättspraxis har det inte utkristalliserats principer som skulle precisera lagstiftningen i frågan om när en muntlig förhandling borde hållas. Ovanan vid att hålla muntliga förhandlingar, avsaknaden av stadganden som skulle reglera behandlingens gång samt anhopningen av ärenden har lett till det ringa antalet muntliga förhandlingar.

De synpunkter som i samband med revideringen av rättegångsförfarandet i tvistemål har framförts om fördelarna med en muntlig, koncentrerad och omedelbar process har påverkat diskussionen om behovet av en revidering av förvaltningsprocessen. Finlands anslutning till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna år 1989 och den reservation som då gjordes i fråga om rätten till muntlig förhandling har utvisat att behandlingens muntlighet även ur förvaltningsprocessens synvinkel utgör ett grundläggande krav för en rättvis rättegång. Förvaltningsprocessens nuläge förutsätter att frågan om vilken roll muntliga förhandlingar skall spela vid förvaltningsdomstolarna måste omprövas. Det krävs lagändringar för att åstadkomma förändringar. Man kan då samtidigt beakta de resurser som verkställigheten kräver samt andra praktiska synpunkter.

Ersättning för rättegångskostnader

Adekvata stadganden om ersättning för rättegångskostnader utgör en oundgänglig del av ett effektivt rättsskydd, då man med hjälp av dem kan garantera att ett rättsmedel faktiskt kan utnyttjas av en part. Utgångspunkten är vanligtvis att den förlorande parten ersätter sin motparts rättegångskostnader. Detta kan kompletteras genom ersättning för rättegångskostnader av offentliga medel eller genom offentlig rättshjälp.

För närvarande finns det inga särskilda stadganden för förvaltningsprocessen om hur

rättegångskostnader skall ersättas. I förvaltningsprocessen har man därför varit tvungen att i tillämpliga delar ty sig till stadgandena i 21 kap. rättegångsbalken. Dessa lämpar sig emellertid illa för förvaltningsprocessen. Tillämpningen av stadgandena i 21 kap. rättegångsbalken i förvaltningsprocessen har blivit allt svårare efter att kapitlet reviderades 1993. Inte heller i rättspraxis har det bildats speciellt klara principer för hur dessa kostnader skall ersättas. Då fri rättegång endast kan erhållas för ett fåtal grupper av ärenden inom förvaltningsprocessen, är det nuvarande rättsläget i fråga om ersättning för rättegångskostnader problematiskt. Detta faktum lindras visserligen av att förvaltningsprocessen är billig och av att en enskild person nästan aldrig åläggs att ersätta ett offentligt samfunds rättegångskostnader.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

I syfte att samla och förenhetliga den nu splittrade regleringen av förvaltningsrättsskipningen föreslås det att det skall stiftas en allmän lag om förvaltningsrättsskipning. Detta gör det samtidigt möjligt att revidera och komplettera regleringen. Genom en allmän lag kan förvaltningsrättsskipningen också revideras koncentrerat. Namnet på denna allmänna lag föreslås bli förvaltningsprocesslag.

Med tanke på sitt syfte skall förvaltningsprocesslagen vara en med rättegångsbalken och lagen om förvaltningsförfarande jämförbar författning om förvaltningsrättsliga rättsskyddsmedel och om det förfarande som skall iaktas vid behandlingen av dem vid förvaltningsdomstolar och andra myndigheter som idkar förvaltningsrättsskipning. Om alla centrala procedurformer som iaktas vid myndigheterna finns härmed stadganden i en allmän lag.

Den nya lagen förstärker förvaltningsprocessen som ett rättsskyddsförfarande som står till medborgarnas och andra enskilda intressenters förfogande. Den gör förvaltningsprocessen mer känd och lättare att behärska än för närvarande.

Förvaltningsprocesslagen kommer att utgöra en konsekvent fortsättning på arbetet med att utveckla förvaltningsrättsskipningen. Den kommer samtidigt att lägga en grund för en

framtida utveckling av förfarandet, då man genom en ny allmän lag inte genast kan lösa samtliga regleringsbehov i fråga om förvaltningsprocessen.

Enligt propositionen skall man kunna avvika från den föreslagna lagen med stöd av stadganden i speciallagar. Däremot skall man inte enbart genom en förordning kunna utfärda stadganden som avviker från den föreslagna lagen, om det inte i vissa ärenden finns ett uttryckligt befullmäktigande för detta.

3.2. De viktigaste förslagen

Lagens tillämpningsområde och frågor som regleras i lagen

Det föreslås att förvaltningsprocesslagen skall stadga om rättsmedel och om behandlingen av ett ärende vid en rättsskipningsmyndighet. I samband med att lagen stiftas skall flera gällande stadganden upphävas eller ändras. Det föreslås att lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden och lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden skall upphävas i sin helhet. Grundstadgandena om förvaltningstvistemål flyttas från lagen om länsrätterna till den föreslagna lagen. Stadgandena om grundbesvär föreslås bli kvar i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utskrivningsväg.

Specialstadgandena om kommunalbesvär skall bli kvar i kommunallagen. Detta arrangemang kan motiveras med kommunalbesvärens fasta samhörighet med kommunallagens övriga stadganden. I övrigt skall den föreslagna lagen tillämpas på kommunalbesvär.

Också kyrkobesvär enligt kyrkolagen och lagen om ortodoxa kyrkosamfundet skall fortsättningsvis regleras i nämnda lagar till den del det behövs specialstadganden om dessa besvär.

Lagskipningsmyndigheternas organisationsnormer finns för närvarande i speciallagarna om förvaltningsdomstolarna samt i ett flertal andra ämbetsverksförfattningar och materiella författningar. På grund av förvaltningsprocessens oenhetliga system kan dessa stadganden inte tas in i den föreslagna lagen.

Det föreslås att i den föreslagna förvaltningsprocesslagen skall tas in i den grad

fullständiga stadganden om förvaltningsrättsskipningen, att lagen direkt ger en helhetsbild av förfarandet. I den föreslagna lagen har emellertid tagits in flera direkta hänvisningar till rättegångsbalkens stadganden i sådana fall då det är fråga om kompletterande stadganden som inte är centrala för förvaltningsprocessen och vilkas intagande i lagen onödigt skulle ha utvidgat den föreslagna lagen. Vissa stadganden har avfattats med rättegångsbalkens stadganden som förebild.

Den föreslagna lagen är mer omfattande än lagen om förvaltningsförfarande men väsentligen kortare än rättegångsbalken. Framför allt uppfattningarna från praxis om vilka stadganden som behövs i förvaltningsprocessen har inverkat på hur detaljerad den föreslagna lagen är. Såsom ett rättsskipningsförfarande bör förvaltningsprocessen vara mer detaljerat reglerad än förvaltningsförfarandet. Å andra sidan är de ärenden som behandlas inom förvaltningsprocessen av processuellt sett flera olika typer än inom den allmänna rättsskipningen. Av denna orsak kan stadgandena i förvaltningsprocesslagen inte göras så detaljerade som rättegångsbalkens stadganden.

Enligt propositionen skall den föreslagna lagen tillämpas på ett förfarande som nuförtiden kallas förvaltningsrättsskipning. Det centrala tillämpningsområdet för förvaltningsprocessen är vedertaget och således oproblematiskt så som en definition. En precis gränsdragning gentemot förvaltningsförfarandet förutsätter emellertid detaljerad reglering i lagen.

Enligt förslaget skall den nya lagen gälla besvär över och extraordinärt ändringssökande i beslut i förvaltningsärenden. Vid sidan av detta skall till lagens tillämpningsområde också höra annan rättsskipning i högsta förvaltningsdomstolen och länsrätterna. I praktiken betyder detta framför allt ärenden som länsrätterna avgör i första instans, t.ex. förvaltningstvistemål och vissa ärenden som skall anhängiggöras i form av underställning. Utanför lagens tillämpningsområde faller speciellt rättelseyrkandeförfarandet och övrigt därmed jämförbart rättelseförfarande, disciplinära ärenden och det administrativa sanktionsförfarandet. Detta överensstämmer med det tillämpningsområde som för förvaltningsförfarandet anammats i lagen om förvaltningsförfarande.

Den föreslagna lagen skall förutom vid

förvaltningsdomstolarna och andra särskilda förvaltningslagskipningsmyndigheter också tillämpas vid förvaltningsmyndigheter som behandlar besvär. Under beredningen av lagen har man dryftat frågan om i vilken mån det är möjligt att bevara ett system där en förvaltningsmyndighet verkar som en lagskipningsmyndighet. En möjlighet skulle vara att dessa myndigheter skulle tillämpa lagen om förvaltningsförfarande också då de behandlar besvär. Detta skulle motsvara rättsläget i Sverige. I propositionen har man likväl inte ansett det motiverat att avstå från tillämpningen av förvaltningsrättsskipningens procedurstadganden vid behandlingen av besvärssärenden i en förvaltningsmyndighet, eftersom detta kunde försvaga rättsskyddet.

En förvaltningsmyndighet kan emellertid inte i organisatoriskt hänseende och inte heller till alla delar med tanke på förfarandet meddela samma rättsskydd som en domstol. I lagförslaget beaktas skillnaderna mellan förvaltningsdomstolarna och övriga lagskipningsmyndigheter.

Vid vattendomstolarna skall enligt förslaget tillämpas stadgandena i vattenlagen samt vid sidan av dem procedurstadgandena i antingen den föreslagna lagen eller i rättegångsbalken. För att vattenlagen skall ge en helhetsbild av vilka stadganden som skall tillämpas i respektive fall föreslås det att det i vattenlagen skall tas in stadganden om tillämpningen av förvaltningsprocesslagen. I en skild regeringsproposition som berör detta föreslås det att revideringen av vattenlagen skall träda i kraft samtidigt som den föreslagna förvaltningsprocesslagen.

Det föreslås att det skall stadgas skilt om tillämpningen av den föreslagna lagen i försäkringsdomstolen och i de nämnder som ingår i det system för sökande av ändring som lyder under denna domstol. Avsikten är att det skall avlätas en skild regeringsproposition om saken. Avsikten är att den föreslagna lagen med vissa undantag skall tillämpas vid dessa besvärsmyndigheter.

Besvärsrätt och besvärsmyndigheter

Utgångspunkten i den föreslagna lagen är principen om en allmän besvärsrätt. Det skall vara möjligt att söka ändring i ett beslut i ett förvaltningsärende. Denna möjlighet skall vara oberoende av vilken myndighet som har fattat beslutet eller av om beslutsfattaren har den juridiska formen av

t.ex. ett privaträttsligt samfund. När behörigheten att fatta förvaltningsbeslut ges någon annan än statsrådet, en myndighet som är en del av den statsorganisation som lyder under statsrådet, en kommunal eller kyrklig myndighet eller en myndighet i landskapet Åland, bör emellertid särskilda stadganden ges om besvärsrätten. I sådana fall är det nödvändigt att reda ut till vilken del ifrågasvarande organs beslut till sin natur utgör förvaltningsbeslut. I samband med att det utfärdas stadganden om besvärsrätten skall man också beakta bl.a. de krav som den nya 16 § regeringsformen, artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna samt gemenskapsrätten ställer på rätten att få en sak avgjord av en domstol.

I samband med beredningen av denna proposition övervägdes också möjligheten att genom förvaltningsprocesslagen stadga om en allmän besvärsrätt så, att något specialstadgande om besvärmöjligheter inte skulle behövas ens då behörigheten att fatta förvaltningsbeslut ges någon annan än ovan nämnda myndigheter. Problemet med ett sådant allmänt stadgande skulle framför allt vara, att besvärmöjlighetens omfång i praktiken skulle bli oklar i vissa situationer, eftersom någon klar definition av begreppet förvaltningsärende inte kan ges. Särskilt i sådana fall då behörigheten i förvaltningsärenden har anförtrots en privat juridisk person kunde det vara oklart i vilken utsträckning denna juridiska persons beslut utgör förvaltningsbeslut över vilka besvär kunde anföras enligt det allmänna stadgandet. Det är klarare om besvärmöjlighetens omfång utreds i samband med beredningen av specialstadgandena.

Man strävar efter att genomföra den allmänna besvärsrätten på ett effektivare sätt också genom att det i framtiden skall vara möjligt att införa besvärsförbud endast genom stadganden i lag. Av den föreslagna lagen kan det inte härledas något allmänt befullmäktigande att stadga om besvärsförbud genom förordning.

Enligt förslaget ändras gällande stadganden om förvaltningsbesvär så, att enligt den nya lagen skall besvär alltid anföras hos en domstol, dvs. högsta förvaltningsdomstolen eller länsrätten, om inte annorlunda stadgas på annat ställe i lag. Detta betyder att man frångår huvudregeln inom statsförvaltningen, enligt vilken besvär över en lägre förvaltningsmyndighets beslut anföras hos länssty-

relsen, ett centralt ämbetsverk eller någon annan högre förvaltningsmyndighet. I praktiken blir den viktigaste reformen att länsrätten blir allmän besvärsmyndighet i fråga om myndighetsbeslut med undantag för statsrådet och ministerierna. En sådan reform kommer att innebära att länsrätterna inte längre enbart är regionala förvaltningsdomstolar utan allmänna förvaltningsdomstolar i första instans. Anförande av besvär hos en högre förvaltningsmyndighet förutsätter i framtiden alltid ett specialstadgande i någon annan författning.

Genom den föreslagna lagen föreslås inga ändringar i fråga om vem som kan anföra besvär. Om denna sak finns det emellertid i den föreslagna lagen ett stadgande som motsvarar gällande rättstillstånd som närmast bygger på praxis.

Vid övergången till ett besvärssystem som i första hand bygger på ändringssökande hos en domstol, måste uppmärksamhet fästas vid frågan om utvidgningen av besvären till ändamålsenlighetsfrågor. Systemet i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden var i början konsekvent. Besvär har också kunnat anföras på ändamålsenlighetsgrund, eftersom besvären har anförts hos en högre förvaltningsmyndighet. Då besvären har anförts hos högsta förvaltningsdomstolen, har denna varit tvungen att överlämna ändamålsenlighetsfrågan till regeringens avgörande. Över beslut av statsrådet och ett ministerium har besvär endast kunnat anföras på laglighetsgrund. Då handläggningen av besvärärenden har överförts på länsrätterna, vilka ombildades till domstolar, har detta med tanke på frågan om kompetensfördelningen lett till den med tanke på kompetensfördelningen speciella situationen, att sådana besvär till länsrätten som avses i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden också kan anföras på ändamålsenlighetsgrund. Eftersom länsrätternas behörighet för tillfället grundar sig på specialstadganden, har denna fråga inte särskilt dykt upp i praktiken. Besvären har kunnat överstyras till en högre förvaltningsmyndighet i sådana fall då ändamålsenlighetsprövningen har spelat en framträdande roll i saken. På denna grund har också besvärsförbud införts. I praktiken är det ofta svårt att skilja på rättsfrågor och ändamålsenlighetsfrågor, och enskilda förvaltningsbeslut grundar sig inte särskilt ofta i väsentlig utsträckning på ändamålsenlighetsprövning.

I den nya lagen föreslås inga ändringar i de grunder på vilka förvaltningsbesvär kan anföras. Det reviderade besvärssystem som föreslås i lagen förorsakar enligt bedömningar som gjorts under beredningen inte i praktiken sådana problem som skulle utgöra ett hinder för att genomföra reformen. Denna fråga hänger också samman med regleringen av kompetensfördelningen mellan statsrådet och högsta förvaltningsdomstolen i 5 § lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen.

Muntliga förhandlingar

Genom den föreslagna lagen ökas muntligheten i förfarandet. Muntliga förhandlingar kan vara nyttiga då ett ärende skall utredas i förvaltningsprocessen. Med hjälp av dem kan man på ett effektivare sätt utreda fakta i saken samt vad som är tvistigt i ärendet. Muntligheten främjar en koncentrerad och omedelbar behandling. Den kan också förstärka tilliten till förvaltningsrättsskipningen. Erfarenheterna från och de reformer som vidtagits i den allmänna rättsskipningen liksom även internationella jämförelser stöder grunderna för att öka förfarandets muntlighet i den finländska förvaltningsprocessen. Även den reservation som Finland gjort till artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna förutsätter lagstiftningsåtgärder, eftersom det inte har avsetts att reservationen skall vara bestående.

En muntlig förhandling främjar emellertid inte alltid processen. I reformarbetet måste man också försäkra sig om att man inte försvagar sådana viktiga processuella principer för förvaltningsprocessen som förfarandets flexibilitet och billighet.

Regleringen i den föreslagna lagen bygger på att det skall bli allmännare att hålla muntliga förhandlingar, men följden blir inte en radikal förändring av förvaltningsprocessens allmänna förlopp. Som grundform för förfarandet kvarstår den skriftlig processen, som kan kompletteras med muntliga förhandlingar. Förfarandet skall således inte som regel omfatta muntliga förhandlingar, och processen delas inte in i en förberedande behandling och huvudförhandling.

Genom förvaltningsprocesslagens stadganden kan de muntliga förhandlingarna närmast i förvaltningsdomstolarna effektiveras. Regleringen är tudelad. Enligt ett allmänt stadgande i lagen skall förvaltningsdomstolen hålla muntlig förhandling då detta är

nödvändigt för att ett ärende skall kunna utredas. Stadgandet uppställer inte en preciserad skyldighet men det utgår ifrån att en muntlig förhandling skall hållas alltid då förvaltningsdomstolen anser att den är nödvändig. I fråga om andra myndigheter som skall tillämpa den föreslagna lagen har det inte ansetts möjligt att uppställa ett liknande allmänt stadgande, eftersom dessa myndigheter skiljer sig från varandra med avseende på organisation och sammansättning. I många besvärsmyndigheter av nämndtyp kan emellertid den nya lagens stadganden om muntlig förhandling tillämpas, men om detta bör det stadgas särskilt.

För högsta förvaltningsdomstolen och länsrätterna finns i lagen dessutom ett stadgande om en parts rätt till muntlig förhandling. Enligt huvudregeln skall länsrätten hålla muntlig förhandling alltid då en enskild part begär det. Samma skyldighet gäller för högsta förvaltningsdomstolen då den handlägger besvär över en förvaltningsmyndighets beslut. I lagen finns emellertid vissa grunder, enligt vilka en parts begäran om muntlig förhandling kan avslås. Dessa är närmast sådana då det utan vidare är klart att det inte är nödvändigt att hålla muntlig förhandling för att ärendet skall kunna utredas eller i övrigt med tanke på den enskildes rättsskydd. Avsikten med den föreslagna regleringen är att göra det möjligt att avstå från reservationen till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna till den del denna reservation gäller länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen.

Rättegångskostnader

Det föreslås att i förvaltningsprocesslagen skall tas in stadganden om ersättning för rättegångskostnader. Utgångspunkten för den föreslagna regleringen är, att den förlorande parten skall ersätta motpartens kostnader. Med part jämställs en förvaltningsmyndighet vars beslut har överklagats, trots att denna myndighet i övrigt inte anses som part. Denna huvudregel lindras emellertid kraftigt till fördel för en enskild part. En enskild part får inte åläggas att ersätta ett offentligt samfunds rättegångskostnader, om det inte kan anses att han direkt har missbrukat rättsskyddsmedlen.

Den föreslagna regleringen kommer framför allt att leda till ökade möjligheter för en

enskild part att få sina kostnader ersatta då han vinner sin sak.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

En övergång till att oftare än för närvarande ordna muntlig förhandling och den omständigheten att besvären huvudsakligen styrs till länsrätterna leder på längre sikt till att arbetsmängden ökar i länsrätterna. Om den ökade arbetsmängden som denna proposition orsakar i länsrätterna täcks med en motsvarande ökning av personalen, kommer kostnadsverkan årligen att uppgå till ca 8—14 miljoner mark. Som en följd av en betydande nedgång i antalet ärenden som inkommit till länsrätterna kan de klara av den ökning av arbetsmängden som förorsakas av muntliga förhandlingar utan att den nuvarande personalen ökas. På grund av detta föreligger för tillfället heller inget behov av tilläggsanslag.

Även de föreslagna stadgandena om ersättning för rättegångskostnader kommer att ha ekonomiska verkningar. Målet är att en part oftare än för närvarande skall få ersättning för sina kostnader. Ersättningsskyldigheten kommer för det mesta att gälla en myndighet som är part eller den förvaltningsmyndighet som har fattat det överklagade beslutet. Det kan antas att stadgandenas ekonomiska verkningar för myndigheternas del blir små. Länsrätterna har med anledning av besvär ändrat lägre myndigheters beslut i genomsnitt i vart tredje ärende. Ersättning för rättegångskostnader kommer i praktiken inte att komma i fråga ens i alla de fall då beslutet ändras. Det kan uppskattas att ersättning för rättegångskostnader kan bli aktuell i 5—10 procent av ärendena, dvs. i 1 200—2 500 ärenden. Om den genomsnittliga ersättningen för rättegångskostnader skulle vara 2 000 mark, kommer reformen årligen att orsaka olika myndigheter kostnader på sammanlagt 2,4—5 miljoner mark.

4.2. Propositionens verkningar i fråga om organisation och personal

Genom reformen skapas ingen ny organisation, och propositionen orsakar inte heller i övrigt några organisationsförändringar.

De föreslagna stadgandena om rätt till muntlig förhandling kommer uppenbarligen att innebära, att det i förvaltningsprocessen kommer att hållas betydligt fler muntliga förhandlingar än för tillfället. Muntliga förhandlingar hålls för tillfället relativt ofta i asylnämnden, där antalet muntliga förhandlingar 1994 var 55.

Antalet muntliga förhandlingar i länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen är i dagens läge mycket litet. År 1993 hölls i länsrätterna sammanlagt 25 och år 1994 sammanlagt 41 muntliga förhandlingar. Det största antalet muntliga förhandlingar hölls i ärenden som gällde barnskydd. Ungefär hälften av alla muntliga förhandlingar hölls i länsrätten i Nylands län. Vid två länsrätter hölls år 1994 inte en enda muntlig förhandling. Vid de övriga länsrätterna hölls 1—5 muntliga förhandlingar år 1994.

Det är svårt att exakt bedömda vilka verkningar reformen kommer att ha på antalet muntliga förhandlingar. På de muntliga förhandlingarnas antal inverkar såväl parternas aktivitet som det arbetssätt som respektive länsrätt har anammat. Också ändringar i den övriga lagstiftningen kan ha verkningar på nödvändigheten att hålla muntliga förhandlingar. Det kan antas att muntliga förhandlingar också efter reformen kommer att hållas speciellt i de grupper av ärenden där betydelsen av bedömningen av bevisning är accentuerad. Dylka ärenden är närmast ärenden som gäller omhändertagande av barn samt mentalvårdsärenden. I övriga grupper av ärenden kan det antas att antalet muntliga förhandlingar kommer att bli relativt lågt.

Om det antas att det hålls muntliga förhandlingar i ca 70 procent av de ärenden som gäller omhändertagande av barn, i ca 20 procent av mentalvårdsärendena och i ca 5—10 procent av de övriga ärendena, kommer antalet muntliga förhandlingar i länsrätterna att årligen uppgå till 1 600—2 800. Det antas då att ca 25 000 ärenden kommer in till länsrätterna. Om man bedömer att en muntlig förhandling och dess förberedelser i genomsnitt betyder 3—4 timmars arbetsinsats för dem som deltar i förhandlingen, kommer anordnandet av muntliga förhandlingar i en sammansättning med tre domare och en föredragande att innebära en arbetsinsats som motsvarar ca 25—45 årsverken, om man också beaktar det kontorsarbete som anordnandet av munt-

liga förhandlingar för med sig. Då motsvarar 60—70 muntliga förhandlingar per år ett årsverke. Antalet muntliga förhandlingar kommer inte omedelbart att stiga till det uppskattade antalet, utan ökningen kommer att ske gradvis. Det kan antas att ökningen av arbetsmängden kommer att infalla under åren 1997—2000. Till länsrätterna inkom 1995 nästan 20 000 ärenden. I slutet av 1995 fanns i länsrätterna ca 12 000 oavgjorda ärenden, vilket är det lägsta antalet oavgjorda ärenden någonsin. Som en följd av det minskade antalet ärenden kan den ökning av arbetsmängden som förorsakas av muntliga förhandlingar åtminstone för tillfället skötas utan någon ökning av personalen.

Då länsrätterna görs till första besvärinstans vid överklagande av lägre förvaltningsmyndigheters beslut innebär detta en ökning av antalet ärenden i länsrätterna. För tillfället är utgångspunkten vid överklagande av beslut av lägre förvaltningsmyndigheter, dvs. närmast distrikts- och lokalförvaltningsmyndigheter, att besvär anförs hos en högre förvaltningsmyndighet. Ofta grundar sig emellertid överklagande av en lägre förvaltningsmyndighets beslut hos en högre förvaltningsmyndighet på specialstadganden. I dessa fall kommer den föreslagna lagen inte att innebära en ändring av besvärsvägen, om inte speciallagstiftningen ändras. Det kan uppskattas att behandlingen av samtliga besvär som för tillfället anförs hos länsstyrelserna eller centralförvaltningsmyndigheterna motsvarar ca 10—15 årsverken i länsrätterna. Motsvarande arbetsinsats som behövs för behandlingen av besvären kommer emellertid att inbesparas i de myndigheter som för tillfället behandlar dessa besvärärenden.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Det första förslaget till en partiell reglering av förvaltningsprocessförfarandet var lagberedningens betänkande om den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans (lagberedningens publikationer 1936:5). Den i betänkandet föreslagna lagen om förvaltningsrättslig lagskipning i lägre instans innehöll bl.a. en definition av förvaltningsrättslig lagskipning samt stadganden om de myndighe-

ter som utövar lagskipning, om förfarandet vid handläggningen av mål och om ändringssökande i lagskipningsmyndighetens utslag. I de föreslagna stadgandena om förfarandet hänvisades till laga rättegångsordning. Lagförslaget innehöll dessutom stadganden om anhängiggörande av mål, om förande av ett offentligt samfunds talan, om inhämtande av yttranden och svaromål, om hörande av vittne å ed vid domstol, om införskaffande av övrig utredning å ämbetets vägnar, om omröstning och om utslag i målet.

Utgående från betänkandet uppgjordes ett förslag till regeringsproposition angående den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans (lagberedningens publikationer 1938:1). Senare uppgjordes ännu ett översett förslag (lagberedningens publikationer 1939:3). Jämfört med nämnda betänkande innehöll förslagen endast smärre justeringar. Förslagen ledde inte till åtgärder för att åstadkomma en allmän reglering av förfarandet i den förvaltningsrättsliga lagskipningen. De hade emellertid inverkan på senare införda stadganden om ändringssökande samt på lagskipningsmyndigheternas organisationsstadganden.

Av den senare beredningen kan nämnas kommissionen för utvecklande av förvaltningslagskipningen (komm.bet. 1973:114) och kommittén för rättsskydd inom förvaltningen (komm.bet. 1981:64). Kommissionen för utvecklande av förvaltningslagskipningen behandlade i sitt betänkande i korthet förfarandet vid förvaltningsprocessen, men den beredde inget förslag i saken. Kommittén för rättsskydd inom förvaltningen granskade i sitt betänkande rätt omfattande en revidering av förvaltningsprocessförfarandet och stannade för att föreslå, att det skulle vidtas åtgärder för att stifta en allmän lag om förfarandet.

Beredningen av en lag om förvaltningsprocessen inleddes i början av 1986 utgående från de riktlinjer som kommittén för rättsskydd inom förvaltningen dragit upp i sitt betänkande. Beredningen har huvudsakligen skett som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. En sakkunniggrupp med företrädare för domstolarna och högskolorna har deltagit i beredningsarbetet. Justitieministeriets lagberedningsavdelnings förslag till förvaltningsprocesslag blev färdigt i februari 1994 (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 2/1994).

5.2. Remissutlåtanden

Över justitieministeriets lagberedningsavdelnings förslag till förvaltningsprocesslag begärdes remissutlåtande av 81 remissinstanser som omfattade domstolar, förvaltningsmyndigheter och organisationer. Sammanlagt 70 remissinstanser gav ett utlåtande. Vid justitieministeriet har uppgjorts ett sammandrag över remissutlåtandena.

I utlåtandena ansågs det nödvändigt att det stiftas en förvaltningsprocesslag. Förslagen ansågs i allmänhet gå i rätt riktning. I flera utlåtanden konstaterades att förslagen ökar rättsskyddet såväl ur allmän synvinkel som med tanke på de som söker ändring.

Förslaget om att i allt större utsträckning göra länsrätterna till besvärsmyndigheter i första instans vann ett brett understöd i utlåtandena. I några utlåtanden fästes emellertid uppmärksamhet vid vissa speciella grupper av ärenden och ansågs, att besvärsmyndighet i vissa fall borde vara en förvaltningsmyndighet i stället för länsrätten.

I allmänhet förhöll sig remissinstanserna positivt till de föreslagna stadgandena om muntlig förhandling och ersättning för rättegångskostnader, men flera detaljerade ändringsförslag om innehållet i dessa stadganden och deras ordalydelse föreslogs. I många utlåtanden betonades, att förslagen om muntliga förhandlingar kräver betydligt större resurser av länsrätterna än för närvarande. I några utlåtanden förhöll man sig restriktivt till stadgandena om muntliga förhandlingar och ersättning för rättegångskostnader.

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet utgående från justitieministeriets lagberedningsavdelnings förslag och remissutlåtandena över förslaget.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

6.1. Samband med andra propositioner

Till riksdagen avläts den 15 september

1995 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revision av rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna (RP 82/1995 rd). I propositionen föreslås ändringar bl.a. i vissa av de stadganden i rättegångsbalken som det hänvisas till i den nu föreslagna förvaltningsprocesslagen. Efter att stadgandena om revision av rättegångsförfarandet i brottmål har antagits bör vissa stadganden i den föreslagna förvaltningsprocesslagen revideras på motsvarande sätt.

Till riksdagen kommer en skild proposition med förslag till lag om ändring av vattenlagen att avlätas. Denna proposition innehåller sådana förslag till ändring av vattenlagen som föranleds av den föreslagna förvaltningsprocesslagen. Propositionen avses bli behandlad i samband med denna proposition. Förvaltningsprocesslagen och lagen om ändring av vattenlagen avses träda i kraft vid samma tidpunkt.

Avsikten är att det till riksdagen skall avlätas en skild proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om försäkringsdomstolen och vissa andra lagar. Denna proposition kommer att innehålla förslag om tillämpning av förvaltningsprocesslagen i försäkringsdomstolen och i nämnder som lyder under den. Propositionen med förslag till förvaltningsprocesslag och till lagstiftning som har samband med den kan sättas i kraft oberoende av propositionen med förslag till lagar om ändring av lagen om försäkringsdomstolen och vissa andra lagar.

6.2. Samband med internationella avtal

En revidering av regleringen om muntliga förhandlingar på det föreslagna sättet innebär, att den reservation som Finland har gjort till artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kan strykas i fråga om de allmänna förvaltningsdomstolarna.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Förvaltningsprocesslag

I AVDELNINGEN. ALLMÄNNA STADGANDEN

1 kap. Lagens tillämpningsområde och förhållande till andra stadganden

1 §. *Tillämpningsområde.* I den föreslagna paragrafen stadgas om lagens tillämpningsområde. Detta definieras i första hand från en materiell utgångspunkt, dvs. så att det anges vilket förfarande och vilka ärenden lagen skall tillämpas på. Dessutom anges vilka myndigheter tillämpningsområdet omfattar.

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen gäller lagen rättskipningen i allmänna förvaltningsdomstolar. Lagen skall således tillämpas på rättskipningsärenden som behandlas i högsta förvaltningsdomstolen och länsrätten. Vissa av lagens stadganden, t.ex. de som gäller besväransvisning och verkställbarhet, skall tillämpas också vid andra myndigheter då ändring i deras beslut söks hos förvaltningsdomstolarna.

Rättskipningsärenden som skall avgöras av högsta förvaltningsdomstolen och länsrätten är närmast besvär och extraordinärt ändringssökande. Vid länsrätten förekommer också andra typer av rättskipningsärenden.

Länsrätten är enligt 2 § 1 mom. 3 punkten lagen om länsrätterna allmänt forum för förvaltningsstvemål. Stadgandet föreslås i detta sammanhang bli överfört från lagen om länsrätterna till förvaltningsprocesslagen. I förvaltningsstvemål är det inte fråga om ändringssökande.

Andra sådana rättskipningsärenden inom länsrättens behörighet vilka inte gäller ändringssökande är de som anhängiggörs hos länsrätten genom underställning, ansökan, framställning eller yrkande. Vissa ärenden som grundar sig på en framställning eller ett yrkande kan anses vara förvaltningsstvemål, även om lagen använder ett annat ord än ansökan om den form enligt vilken de anhängiggörs. Det är dessutom möjligt att de allmänna förvaltningsdomstolarna enligt rättspraxis eller på grund av ny lagstiftning får överta också andra typer av rättskipningsärenden.

I fråga om underställningsärendena kan nämnas underställning enligt mentalvårdslagen (1116/90) när det är fråga om vård oberoende av patientens vilja, fastställelse enligt 17 § (139/82) barnskyddslagen av beslut om omhändertagande av barn samt vårdförordnande enligt 12 § (740/92) lagen om missbrukarvård.

Orden "ansökan" och "framställning" används i lagstiftningen ofta parallellt. Som ansökningar anhängiggörs t.ex. sådana ersättningsärenden i samband med utkomststöd som avses i 37 och 42 §§ socialvårdslagen (710/82). Som framställningar eller förslag kan sådana ärenden anhängiggöras, som gäller beviljande av pass till underhållsskyldiga enligt 34 § lagen om tryggnad av underhåll för barn (122/77), vårdförordnande oberoende av klientens vilja med stöd av 13 § lagen om missbrukarvård samt isolering med stöd av 18 § lagen om smittsamma sjukdomar (583/86).

I ärenden som med stöd av 19 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande handläggs i förvaltningsförfarande kan den myndighet som skall avgöra ärendet be länsrätten höra vittne på ed och part under sanningsförsäkringen. I regeringens proposition med förslag till lag om förvaltningsförfarande (RP 88/1981 rd) konstateras att vid hörande, utöver 19 § 2 och 3 mom. lagen om förvaltningsförfarande, skall iakttas de procedurstadganden som gäller inom rättskipningen.

Vid domstolarna handläggs vissa typer av ärenden som inte hänförs till rättskipningen. Hit hör för det första de ärenden som gäller domstolarnas interna förvaltning, t.ex. personalärenden. Typiska personalärenden är t.ex. de som gäller anställningars inledande och upphörande samt tjänstledighet.

På högsta förvaltningsdomstolen ankommer också andra uppgifter som gäller domstolarna och vilkas handläggning inte utgör rättskipning. Hit hör t.ex. ärenden som gäller utnämning av länsrättsledamöter.

På sådana justitieförvaltningsärenden som är interna eller gäller någon annan domstol skall lagen om förvaltningsförfarande tillämpas, enligt dess 3 § 1 mom.

Enligt regeringsformen kan högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall göra framställning eller ge utlåtande i lagstiftningsärenden. I praktiken har högsta förvaltningsdomstolen givit också vissa andra utlåtanden. Också

länsrätten kan göra framställningar och ge utlåtanden i ärenden som hör till dess verksamhetsområde. Den föreslagna lagen skall inte tillämpas på sådana ärenden.

En domstol kan handlägga också ärenden av rättelsetyp. Ett sådant ärende kan bli anhängigt t.ex. med stöd av 8 § lagen om allmänna handlingars offentlighet. På handläggningen skall lagen om förvaltningsförfarande tillämpas, enligt samma principer som hos förvaltningsmyndigheterna.

Enligt 27 § 23 punkten självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rättskipningen i landskapet Åland. I 25 § självstyrelselagen stadgas emellertid hos vilken myndighet besvär skall anföras. I vissa avseenden kan det stadgas närmare om saken i landskapslag. I landskapet Åland är det med stöd av de ovan nämnda stadgandena närmast Ålands förvaltningsdomstol, länsstyrelse och landskapsstyrelse som handlägger besvärssärenden.

Enligt 2 § lagen om Ålands förvaltningsdomstol (547/94) skall på Ålands förvaltningsdomstol tillämpas vad lagen om länsrätterna eller någon annan lag eller förordning stadgar om länsrätterna. Stadgandena i den föreslagna lagen blir direkt tillämpliga också på förvaltningsrättskipningen på Åland, till den del stadganden som avviker från den föreslagna lagen inte skall tillämpas med stöd av självstyrelselagen för Åland eller någon annan lag.

I den föreslagna lagens 2 mom. stadgas om lagens tillämpning hos andra rättskipningsmyndigheter än domstolarna. I lagrummet avses närmast sedvanliga förvaltningsmyndigheter eller sådana specialmyndigheter som har inrättats för rättskipningsärenden. Såsom en organisationsform har vid förvaltningsmyndigheterna inrättats kollegiala besvärorgan.

Många förvaltningsmyndigheter verkar vid sidan av sin huvuduppgift som besvärinstanser och behandlar således besvär över underlydande myndigheters beslut. Med förvaltningsmyndighet avses i 2 mom. alla de för den offentliga maktens förvaltningsuppgifter inrättade organ, vilkas behörighet omfattar också behandling av besvär över förvaltningsbeslut eller extraordinärt ändringssökande. Som förvaltningsmyndigheter kan utöver offentliga samfund anses också sådana självständiga inrättningars och offentligrättsliga föreningars organ, vilka har tilldelats offentliga förvaltningsuppgifter. Ett

sådant verk som avses i lagen om statens affärsverk (627/87) är en förvaltningsmyndighet då det handlägger förvaltningsärenden. Definitionen av begreppet förvaltningsmyndighet kan således inte anses förutsätta att hela verksamhetsenheten eller organet har tillsatts huvudsakligen för förvaltningsuppgifter. I den föreslagna paragrafen används begreppet förvaltningsmyndighet i den bemärkelse som det i allmänhet har i det juridiska språkbruket.

Privaträttsliga juridiska personer har inte anförtrots besvärssärenden och en sådan lösning skulle inte heller vara förenlig med de allmänna grunderna för rättsskyddssystemet.

Med stöd av 6 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden är högre förvaltningsmyndigheter, dvs. centrala ämbetsverk, länsstyrelser och andra förvaltningsmyndigheter som direkt är underställda statsrådet, besvärmyndigheter i fråga om sina underlydande myndigheters beslut. Statsrådet fungerar för sin del enligt 5 § 2 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden som allmän besvärmyndighet i högsta instans i statliga tjänsteutnämningsärenden.

Lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden föreslås bli upphävd genom den föreslagna förvaltningsprocesslagen. Samtidigt föreslås också besvärssystemet bli ändrat så att besvär över statens lägre förvaltningsmyndigheter inte längre enligt ett generellt stadgande skall anföras hos en högre förvaltningsmyndighet, utan istället hos länsrätten. Detta betyder dock inte att de högre myndigheterna inte också i fortsättningen kommer att fungera som besvärmyndigheter i vissa fall. Detta förutsätter emellertid alltid specialstadganden.

Också flera ministerier och, i fråga om vissa grupper av ärenden, statsrådet fungerar som besvärinstanser med stöd av specialstadganden. Dessutom hänskjuts till dem besvär med stöd av vad som i 5 § 1 mom. lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen stadgas och behörighetsfördelningen mellan statsrådet angående Högsta förvaltningsdomstolen. I vissa fall fungerar också lägre förvaltningsmyndigheter som besvärmyndigheter.

I den juridiska litteraturen nämns olika typer av förvaltningsbesvär, bl.a. utnämningsbesvär, laglighetsbesvär och ändamålsenlighetsbesvär. Också valbesvär brukar nämnas som en särskilt typ av förvaltnings-

besvär. Indelningen har ingen betydelse när det gäller tillämpningen av den föreslagna lagen, eftersom denna skall tillämpas t.ex. då statsrådet behandlar sådana besvärärenden som högsta förvaltningsdomstolen med stöd av 5 § 1 mom. lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen har överfört till statsrådet.

En annan huvudtyp av besvär är kommunalbesvär, som det stadgas om i kommunallagen. Som besvärsmyndigheter fungerar enligt kommunallagen länsrätten och högsta förvaltningsdomstolen, men enligt specialstadganden kan också vissa statliga förvaltningsmyndigheter fungera som besvärsmyndigheter vid kommunalbesvär.

För behandlingen av besvärärenden har vid sidan av domstolarna inrättats vissa andra specialmyndigheter, närmast organ av nämndtyp. Sådana nämnder uppfyller inte i alla avseenden de krav som regeringsformen ställer på domstolar, men å andra sidan kan de på grund av arten av sina huvuduppgifter inte betraktas som sedvanliga förvaltningsmyndigheter. På grund av sin organisatoriska oavhängighet kan flera av dessa myndigheter i sakligt hänseende jämföras med domstolar. Vissa av dem uppfyller de krav som ställs på en domstol som definieras i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, artikel 6 stycke 1. Dessamma kan konstateras om deras förhållande till den domstol som avses i artikel 177 i fördraget om Europeiska unionen.

Sådana särskilda rättsskipningsmyndigheter som avses i momentet är t.ex. statens filmnämnd som avses i lagen om förrättande av filmgranskning (300/65), den centralnämnd för uppbådsärenden som avses i värnpliktslagen (452/50) och den genom utlänningslagen inrättade asylnämnden. Dessa nämnder hänförs till den under högsta förvaltningsdomstolen lydande rättsskipningsorganisationen. I samtliga behandlas förvaltningsbesvär över förvaltningsmyndigheters beslut. Besvär över filmnämndens beslut kan anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt revisionslagen (936/94) fungerar Centralhandelskammarens revisionsnämnd bl.a. som rättelseorgan då ändring söks i beslut av en handelskammarens revisionsutskott. Enligt 32 § 1 mom. revisionslagen skall i fråga om rättelse iaktas lagen om förvaltningsförfarande. Besvär över beslut av Centralhandelskammarens revisionsnämnd anföras hos statens revisionsnämnd, som är

verksam i anslutning till handels- och industriministeriet. På besvär skall enligt 42 § 4 mom. revisionslagen tillämpas lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. På beslut av statens revisionsnämnd får i vissa grupper av ärenden sökas ändring genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

I lagen om arbetsrådet och om undantagstillstånd inom arbetarskyddet (608/46) stadgas om arbetsrådet, som är ett organ under arbetsministeriet. Rådets behörighet omfattar vissa besvärärenden, men det har huvudsakligen andra uppgifter. På besvär skall med stöd av 10 e § i nämnda lag tillämpas lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Besvär får inte anföras över arbetsrådets beslut. Med beaktande av rådets huvuduppgifter kan det betraktas som en förvaltningsmyndighet. Å andra sidan är stadgandena om rådets organisationsform snarlika dem som gäller de ovan nämnda specialorganen. I arbetsrådet kommer den föreslagna förvaltningsprocesslagen att tillämpas endast på besvärärenden.

I samband med indragningen av jordbruksstyrelsen inrättades vid jord- och skogsbruksministeriet landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd, som behandlar besvär som hänförs till landsbygdsnäringsar. Om denna nämnd stadgas i lagen om landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd. Möjligheterna att söka ändring hos högsta förvaltningsdomstolen har till vissa delar begränsats genom ett besvärstillståndsförfarande.

Tullnämnden är besvärsmyndighet vid tullstyrelsen, i andra tullärenden än skatteärenden. EFTA-domstolen har i sitt avgörande E-1/94 ansett att tullnämnden är en sådan i fördraget mellan EFTA-staterna om inrättande av tillsynsmyndigheter och domstolar avsedd domstol som enligt fördraget har rätt att inbegära förhandsyttrande.

Ändring i patent- och registerstyrelsens beslut söks hos den vid ämbetsverket verk samma besvärsnämnden. Om förfarandet i besvärsnämnden, bl.a. vad gäller bevisningen, stadgas i lagen om behandling av besvärärenden vid patent- och registerstyrelsen (576/92).

I stadgandena om de flesta av de specialmyndigheter som nämns ovan hänvisas för närvarande antingen direkt till lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden eller till vad som stadgas om ändringssökande i förvaltningsärenden.

Om konkurrensrådets uppgifter stadgas i

lagen om konkurrensbegränsningar (480/92) och i lagen om offentlig upphandling (1505/92). Om konkurrensrådets organisation och om behandlingen av ärenden i konkurrensrådet stadgas i lagen om konkurrensrådet. Konkurrensrådets organisation och arbetssätt har från början av 1994 reviderats så att de i större utsträckning än tidigare påminner om en domstols. Konkurrensrådet kan i sakligt hänseende anses vara ett organ av domstolstyp. De ärenden som behandlas i konkurrensrådet är emellertid inte besvär-ärenden, vilket innebär att den föreslagna förvaltningsprocesslagen inte med stöd av 1 § 2 mom. blir direkt tillämplig i konkurrensrådet. Om tillämpningen av lagen kan vid behov tas in ett specialstadgande i lagstiftningen om konkurrensrådet.

Som ett sådant extraordinärt rättsmedel som avses i 1 § 2 mom. kommer närmast i fråga klagan, som regleras i lagförslagets 11 kap., eller sådan befogenhet att undanröja lagakraftvunna beslut som i specialstadganden ges särskilda rättskipningsorgan.

Avsikten med det föreslagna 1 § 2 mom. är att från lagens tillämpningsområde utesluta sådana hos de i momentet nämnda myndigheterna behandlade rättsmedel som inte är besvär och som inte heller kan anses vara extraordinära rättsmedel. Denna avgränsning motsvarar den i propositionen med förslag till lag om förvaltningsförfarande uttryckta uppfattningen om en gränsdragning mellan förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess. En förutsättning för att den föreslagna regleringen skall fungera är att lagstiftningen om de olika rättsmedlen utformas konsekvent. Om det anses att förvaltningsprocesslagen skall tillämpas på något bestämt rättsmedel, skall detta stadgas särskilt i den författning det är fråga om.

Den föreslagna lagen skall inte tillämpas t.ex. på sådant rättseförfarande som avses i lagen om förvaltningsförfarande eller på motsvarande rättsmedel som regleras i speciallagar. Också förfarandet med rättelseyrkande faller utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde. Med detta förfarande avses överhuvudtaget arrangemang som innebär att det innan besvär anförs skall yrkas på rättelse hos den myndighet som har fattat förvaltningsbeslutet. Förfarandet med rättelseyrkande faller utanför lagens tillämpningsområde oavsett att stadganden om rättelseyrkande i vissa författningar ingår i kapitlet om ändringssökande.

Rättseförfarande hade ursprungligen karaktär av självrättelse, vilket innebär att rättelse görs av samma myndighet som har fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet. Under de senaste åren har ett sådant förfarande blivit allmännare, som innebär att en part kan få en myndighets beslut upptaget till behandling hos en högre myndighet eller någon annan myndighet på annat sätt än genom att anföra egentliga besvär. T.ex. det i vissa skattelagar stadgade rättseförfarande som innebär att rättelse i beskattningsbeslut skall yrkas hos skatterättsnämnden innan besvär anförs, utgör förvaltningsförfarande och inte rättskipning.

I statstjänstemannalagen (750/94), som trädde i kraft den 1 december 1994, har det disciplinära förfarandet huvudsakligen frångåtts. De tidigare tjänstemannanämnderna har ersatts med en enda tjänstemannanämnd som verkar som rättelseorgan i ärenden där tjänstemän tilldelas varning samt vid uppsägning och permittering av tjänstemän, upplösning av tjänsteförhållande, avstängning från tjänsteutövning och ombildande av ett tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid samt i ärenden som gäller sådant ersättningsyrkande som avses i 56 §. I regeringens proposition med förslag till statstjänstemannalag (RP 291/1993 rd) konstateras att lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden inte tillämpas på rättelseyrkanden.

Som en specialform av rättseförfarande kan nämnas det i mervärdesskattelagen (1501/93) och tullagen (1466/94) stadgade arrangemanget som innebär att besvär som har riktats till länsrätten först behandlas hos skattemyndigheten som ett rättelseärende. I detta fall skall den föreslagna förvaltningsprocesslagen inte tillämpas i rättelseskedet utan först då besvären behandlas i länsrätten.

Enligt vissa stadganden är underställningen av ett ärende beroende av en parts yrkande. Inte heller i dessa situationer kommer behandlingen av underställningsärenden i högre instanser att höra till den föreslagna lagens tillämpningsområde, om inte den myndighet där behandlingen sker är en förvaltningsdomstol. I ett underställningsärende kan formfria anmärkningar riktas till underställningsmyndigheten, men inte heller behandlingen av dem hör till tillämpningsområdet för den föreslagna lagen.

Den föreslagna lagen skall inte tillämpas på underställning, även om det också har

anförts besvär i saken hos underställningsmyndigheten. Däremot skall den föreslagna lagen tillämpas på de besvär som behandlas i samband med underställningen.

Utöver rättelseärenden behandlas inom förvaltningen ett flertal sådana ärenden där rättssäkerhetssynpunkter har en större betydelse än vanligt. Här kan nämnas t.ex. disciplinära ärenden, återkallande av närings- och andra tillstånd, de tvångsmedel som avses i viteslagen (1113/90), förvaltningsrättsligt frihetsberövande samt olika avgifter och skatte- eller avgiftsförhöjningar av sanktionskaraktär. I dessa ärenden skall på förfarandet hos förvaltningsmyndigheten inte tillämpas förvaltningsprocesslagen, utan i stället lagen om förvaltningsförfarande och respektive specialstadganden. Detta betyder emellertid inte att det i dessa ärenden inte är skäl att fästa särskilt avseende vid rättssäkerheten.

Med besvär och extraordinära rättsmedel avses i den föreslagna paragrafens 2 mom. ändringssökande i ärenden där förvaltningsrättsliga rättsmedel kommer till användning. Begreppet förvaltningsärende kan inte definieras exakt. I den föreslagna paragrafen har ordet förvaltningsärende samma innebörd som i lagen om förvaltningsförfarande. Ändringssökandet i ärenden som på vissa grunder jämföras med förvaltningsärenden har ordnats genom andra processtyper än förvaltningsprocess. Avsikten med det föreslagna stadgandet är inte att ändra detta arangemang.

I lagen om förvaltningsförfarande stadgas särskilt att varken utsökning eller förundersökning i brottmål är förvaltningsförfarande. I dessa ärenden är det de allmänna domstolarna som ger rättsskydd. Också i övrigt har förfarandet reglerats särskilt. Det är därför också utan något uttryckligt stadgande om saken klart att den föreslagna förvaltningsprocesslagen inte skall tillämpas i dessa ärenden.

Om grundbesvär stadgas i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg, nedan kallad skatteutsökningslagen, samt i vissa andra lagar. Till skatteutsökningslagen hänvisas också i flera andra författningar. I dessa hänvisningar nämns ofta inte särskilt något grundbesvärstadgande, med ett sådant ingår i den hänvisning som gäller tillämpning av skatteutsökningslagen. I denna proposition föreslås inga ändringar i grundbesvärstadgandena, vilket innebär att

möjligheten att anföra grundbesvär kvarstår oförändrad. Grundbesvär skall enligt 8 § skatteutsökningslagen riktas till den myndighet hos vilken besvär över fastställande eller debitering av fordran i regel skall anföras. Har ingen sådan myndighet angivits, skall grundbesvaren riktas till länsrätten inom den domkrets där fordran har fastställts eller debiterats. Behandlingen av grundbesvär hos besvärsmyndigheten är förvaltningsrättskipning, där den föreslagna lagen skall tillämpas till den del som det inte finns några specialstadganden om förfarandet.

De centrala stadgandena om förfarandet i vattenöverdomstolen och vattendomstolarna finns i vattenlagen. I 15 kap. 13 § vattenlagen finns ett kompletterande stadgande om att i fråga om vattendomstol i tillämpliga delar skall iakttas stadgandena om tingsrätt. I samma kapitels 23 § stadgas att vid handlingen i mål i vattenöverdomstolen i övrigt i tillämpliga delar skall iakttas laga rättegångsordning. Vattenlagens stadganden om förfarandet i vattendomstolen reviderades år 1993 i samband med underrättsreformen. Reformen berörde inte förfarandet i vattenöverdomstolen. Stadganden om tillämpning av förvaltningsprocesslagen i vattendomstolarna föreslås bli intagna i vattenlagen.

Besvär i socialskyddsärenden behandlas i första instans vanligen av för dessa ärenden särskilt tillsatta besvärsnämnder. Besvär över nämndernas beslut kan, med några få undantag, anföras hos försäkringsdomstolen som är en för socialskyddsärenden inrättad specialdomstol. Avsikten är att det skall stadgas särskilt om tillämpning av förvaltningsprocesslagen i försäkringsdomstolen och i nämnderna inom det rättsmedelssystem som lyder under den.

Sådana nämnder som hör till det under försäkringsdomstolen lydande rättsmedelssystemet är för närvarande den prövningsnämnd och den socialförsäkringsnämnd som avses i sjukförsäkringslagen (364/63), den arbetslöshetsnämnd som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (602/84), den pensionsnämnd som avses i lagen om pension för arbetstagare (395/61), den pensionsnämnd som avses i lagen om statens pensioner (280/66), den pensionsnämnd som avses i lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (202/64), den olycksfallsnämnd som avses i lagen om olycksfallsförsäkring (608/48) och den be-

svärnsnämnd som avses i lagen om studiestöd (65/94).

Behandlingen av besvärssärenden i försäkringsdomstolen och de besvärnsämnder som lyder under den har närmast karaktären av förvaltningsrättskipning, även om vissa ärendegrupper, t.ex. olycksfallsförsäkringsärenden, inbegriper frågor som hänför sig till skadeståndsrätten. I försäkringsdomstolen och i besvärnsämnderna inom socialskyddet iakttas redan nu förvaltningsprocessuella principer, även om det inte finns några uttryckliga stadganden om detta.

2 §. *Begränsningar av tillämpningsområdet.* Ett syfte med lagförslaget är att det förvaltningsprocessuella förfarandet hos olika myndigheter skall vara så enhetligt som möjligt. Enligt huvudregeln skall följaktligen den föreslagna lagens stadganden på enahanda sätt gälla samtliga de rättskipningsmyndigheter som avses i 1 §. Vissa undantag görs emellertid eftersom domstolarnas rättskipning inte i alla avseenden kan följa samma procedurstadganden som andra myndigheters.

Enligt den föreslagna paragrafen skall stadgandena om muntlig förhandling och bevismedel tillämpas endast i domstolar, vilket innebär att dessa stadganden kommer att gälla högsta förvaltningsdomstolen och länsrätten. De skall också gälla försäkringsdomstolen och vattendomstolarna i sådana fall då den föreslagna lagen tillämpas i något ärende som behandlas hos dem och då specialstadganden inte har utfärdats om muntlig förhandling eller bevisning.

Den föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet grundar sig på att sedvanliga förvaltningsmyndigheter åtminstone inte genom generella stadganden skall ges rätt att höra parter, vittnen eller sakkunniga på ed eller under försäkran. Utgångspunkten är den att sådan bevisning tas emot endast av domstolar. Förvaltningsmyndigheter borde inte heller kunna använda sig av sådana processuella tvångsmedel som vite och hämtning. Också dessa lämpar sig närmast för domstolar. Motsvarande princip framgår av 19 § lagen om förvaltningsförfarande.

Hos förvaltningsmyndigheter där besvärssärenden behandlas vid sidan av den övriga verksamheten, har för besvärssärendena i allmänhet inte ordnats någon särskild beslutsammansättning. Behandlingen av ärenden skiljer sig inte heller annars till det yttre från förfarandet vid förvaltningsbeslut. I besvärss-

ärende kan beslutanderätten ankomma på en enskild tjänsteman, som inte alltid behöver vara lagfaren. Eftersom en sådan myndighet inte har givits någon rätt att direkt på ed höra vittnen vid förvaltningsförfarande, kan det inte anses motiverat att samma myndighet kunde förfara så i besvärssärenden, i synnerhet som förfarandenas yttre förlopp i övrigt knappast uppvisar några olikheter. Dessa omständigheter talar för att det inom förvaltningsmyndigheten inte med stöd av allmänna stadganden skall verkställas motsvarande muntliga förhandlingar som vid en domstol.

Något likadant principiellt hinder föreligger inte för att de i 1 § 2 mom. avsedda nämnderna som är inrättade för behandling av besvärssärenden — eller sådana med dem jämförbara andra särskilda myndigheter som genom sin självständiga ställning, sin sammansättning och sitt sätt att arbeta påminner om domstolar — ges möjligheter att använda samma eller i det närmaste samma förfaringssätt som domstolarna. Sådana befogenheter har det emellertid inte ansetts möjligt att ge direkt genom den föreslagna lagen, eftersom det på ett allmänt plan är problematiskt att göra skillnad mellan förvaltningsmyndigheter och rättskipningsorgan av nämndtyp. Ett klarare alternativ är att i lagstiftningen om respektive organ stadga om de i 2 § angivna verksamhetsalternativ som organet ges. Härvid kan det övervägas vilka möjligheter organet behöver och vilka förutsättningar det har att använda sig av olika förfaranden.

Det föreslås att stadganden om de befogenheter att t.ex. höra vittnen på ed, som de vid vissa förvaltningsmyndigheter inrättade särskilda besvärssammansättningar har, på motsvarande sätt skall utfärdas särskilt.

Vid begränsningen av tillämpningsområdet för den föreslagna lagen har det också beaktats hur behandlingen av rättskipningsärenden organisatoriskt har ordnats i andra länder. Det finländska systemet, där också vanliga förvaltningsmyndigheter kan ha rättskipningsuppgifter, är exceptionellt. I allmänhet ankommer rättskipningen på organ av domstolstyp. I många länder har för rättskipningsuppgifter dessutom inrättats självständiga organ av nämndtyp.

De rättskipningsmyndigheter inom förvaltningen vilkas processuella behörighet skulle bli begränsad enligt den föreslagna paragrafen kan enligt förslaget tillämpa 18—20 §§ lagen om förvaltningsförfarande också i för-

valtningsprocessuella ärenden. Detta betyder att t.ex. ett ministerium, då detta verkar som besvärsmyndighet, i enlighet med 18 § lagen om förvaltningsförfarande kan höra en part muntligen. Vid behandlingen av besvär-ärenden måste det således i allmänhet anses vara skäl att kalla in övriga parter. Hörande av en part under sanningsförsäkran och ett vittne på ed eller under försäkran skall för sin del i enlighet med 19 § lagen om förvaltningsförfarande verkställas genom handräckning i länsrätten. På förrättande av syn tillämpas 19 § lagen om förvaltningsförfarande. Dessutom skall 20 § lagen om förvaltningsförfarande tillämpas på antecknande av vissa uppgifter i handling.

När länsrätten såsom handräckning verkställer förhör av ett vittne eller en part, skall den utöver 19 § lagen om förvaltningsförfarande tillämpa förvaltningsprocesslagen.

Vissa av lagförslaget paragrafer inbegriper också begränsningar av tillämpningsområdet för vissa stadganden. T.ex. 38 § reglerar således förfarandet i högsta förvaltningsdomstolen och länsrätten. Straffstadgandet i 14 kap. 7 § rättegångsbalken, som nämns i hänvisningsstadgandet i lagförslaget 80 §, skall således tillämpas i domstolar.

3 §. *Förhållandet till andra stadganden.* Denna paragraf reglerar förhållandet mellan den föreslagna lagen och övriga stadganden om förvaltningsrättskipning.

Ett av de centrala syftena med den föreslagna lagen är att reglera förvaltningsrättskipningen på ett enhetligt sätt. Den föreslagna lagen skall således vara en allmän lag. Med tanke på vissa rättskipningsmyndigheter inom förvaltningen och vissa grupper av ärenden behövs det å andra sidan stadganden som avviker från den föreslagna lagen. Det är skäl att göra undantag närmast när det gäller stadgandena om besvärsmyndigheter samt anhängiggörande av besvär och verkställighet.

Ett mål när det gäller regleringen av förvaltningsrättskipningen är också att de centrala stadgandena om saken skall utfärdas på lagnivå. I grundlagarna har inte tidigare uttryckligen stadgats vilken regleringsnivå som skall iakttas i fråga om förvaltningsrättskipningen. Från vissa stadganden i regeringsformen, t.ex. stadgandena om domsrätt och domstolar samt jämlikhet och förvaltningens lagbundenhet, har emellertid härletts kravet att de med tanke på individens rättssäkerhet centrala förfarandena skall regleras i lag.

I enlighet härmed har stadgandena om den allmänna rättskipningen intagits i rättegångsbalken och vissa lagar som kompletterar den, t.ex. i lagen om behandling av ansökningsärenden vid allmän underrätt. Lagen om förvaltningsförfarande innehåller å sin sida allmänna stadganden om handläggningen av förvaltningsärenden hos förvaltningsmyndigheterna. En omständighet som påverkar regleringsnivån är dessutom att procedurförfattningarna ofta innehåller också stadganden om myndigheternas behörighet.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det i grundlagarna inte finns något stadgande som förutsätter att det stadgas i lag om administrativt ändringssökande (GrUU 13/1983 rd). Samtidigt konstaterade utskottet emellertid att de viktigaste stadgandena om förvaltningsrättsligt ändringssökande ingår i författningar på lagnivå.

Vid bedömningen av regleringsnivån och innehåll är det skäl att särskilt beakta regeringsformens nya 16 §. I paragrafen stadgas att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång skall tryggas i lag. I paragrafen finns dessutom uttryckliga stadganden om envars rätt att få beslut som gäller hans rättigheter eller skyldigheter behandlade vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Dessa stadganden utgör å andra sidan begränsningar när det gäller att genom en vanlig lag reglera rättskipningsförfarandet.

På de grunder som anförts ovan föreslås i 3 § ett stadgande om att avvikelse från förvaltningsprocesslagen kan göras endast genom stadganden på lagnivå.

Medan det i den föreslagna paragrafen stadgas att ett stadgande i någon annan lag skall tillämpas primärt i förhållande till denna lag, ingår i paragrafen inget bemyndigande att fritt utfärda stadganden som avviker från den föreslagna lagen. Ett stadgande i en speciallag måste uppfylla de krav på organisering av förvaltningsrättskipningen som kan härledas från regeringsformen eller någon annan speciallag eller från någon internationell förpliktelse som är bindande för Finland. Också lagstiftningspraxis måste beaktas när det stadgas om undantag.

De nuvarande stadgandena om förvaltningsrättskipningen är huvudsakligen stiftade på lagnivå. Sådana stadganden och bestämmelser om förvaltningsprocessen som

har utfärdats genom förordningar eller författningar på en lägre hierarkisk nivå gäller för det mesta organiseringen av handläggningen internt inom ett ämbetsverk.

Det finns emellertid ett flertal undantag på förordningsnivå rörande vissa frågor som har reglerats i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Vissa stadganden i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden hänvisar till att det stadgats på något annat sätt i en lag eller förordning. Hänvisningen kan också enbart bestå av ett konstaterande som anger att det särskilt har stadgats något annat. Dessa hänvisningsstadganden har i lagstiftningspraxis ansetts innebära ett bemyndigande att om den ifrågavarande typen av ärenden utfärda från lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden avvika stadganden genom författningar på en lägre hierarkisk nivå.

I vissa fall har orsaken till en reglering på förordningsnivå eller en lägre nivå varit att det inte överhuvudtaget har funnits några stadganden på lagnivå om den ifrågavarande typen av förvaltningsärenden. Med beaktande av att den offentliga förvaltningen i väsentlig utsträckning regleras också genom normer på en lägre hierarkisk nivå än lagnivå, kan det i praktiken vara nödvändigt att vissa frågor som gäller besvär preciseras i en förordning. Det kan t.ex. vara fråga om att det endast i förordning närmare anges de beslut om vilka det är nödvändigt att utfärda besvärstadganden som avviker från den föreslagna lagen.

Också i framtiden kan det vara nödvändigt att genom förordning reglera vissa frågor som gäller förvaltningsprocessen. Den föreslagna lagen ger inget allmänt bemyndigande i detta avseende. I någon annan lag kan däremot ges bemyndigande att utfärda stadganden som avviker från förvaltningsprocesslagen. Bemyndigandet måste vara tillräckligt individualiserat. Av det skall framgå i vilka typer av beslut ändring kan sökas och i vilken riktning ändringssökandet kan regleras genom förordning. Om de typer av beslut som inte får överklagas kan preciseras först i en förordning, skall i lagen ges ett bemyndigande som innebär att genom förordning kan utfärdas förbud mot att anföra besvär över vissa myndigheters beslut av en viss typ.

Lagstiftningspraxis inbegriper möjligheten att genom en förordning avvika från en lag på så sätt att ett uttryckligt bemyndigande

ges i någon annan lag. Frågan om ett sådant bemyndigande är korrekt måste således bedömas med beaktande av de principer och den lagstiftningspraxis som gäller härvidlag. Grundlagsutskottet har ansett att det inte är möjligt att genom en vanlig lag stadga om ett allmänt bemyndigande att avvika från en annan lag (GrUU 13/1982 rd). Utlåtandet har ansetts innebära att ett i lag givet bemyndigande måste vara tillräckligt individualiserat för att en avvikelse från en annan lag skall kunna anses grunda sig på lag.

I sak överensstämmer det som anförs ovan t.ex. med vad som stadgades i 6 § i 1976 års kommunallag (953/76), nämligen att kommunallagen skulle följas i förvaltningen av kommun, såvida icke genom lag eller med stöd därav given förordning annorlunda särskilt stadgades. En begränsning när det gällde att genom förordning stadga om undantag från kommunallagens stadganden om sökande av ändring framgick av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden 1979 I 2 och 1981 II 21, enligt vilka det förutsattes ett uttryckligt bemyndigande i lag för stadgande av besvärsförbud. Som ett sådant bemyndigande ansågs inte ett i lag intaget omnämnande av att närmare stadganden utfärdas genom förordning. Stadgandet i 24 kap. 10 § kyrkolagen kan däremot anses vara ett exempel på hur rätten att stadga om begränsning av besvärsrätten har delegerats genom en detaljerad norm.

Den föreslagna förvaltningsprocesslagen innehåller vissa stadganden som uttryckligen innebär bemyndigande att genom förordning stadga om undantag från en huvudregel som ingår i lagförslaget. Ett sådant bemyndigande finns för det första i 7 § 3 mom., som gäller förfarandet vid anförande av besvär över förvaltningsmyndigheters beslut. Det andra bemyndigandet ingår i lagförslagets 31 § 2 mom., som gäller verkställbarheten av ett beslut.

Regeringsformens 16 § innebär vissa nya begränsningar när det gäller i vilken utsträckning det är möjligt att genom en vanlig lag stadga om bemyndiganden att utfärda förordning, ens i det fall att bemyndigandena är individualiserade.

Eftersom det för närvarande finns genom förordning utfärdade stadganden för vilka det inte nödvändigtvis är möjligt att påvisa något uttryckligt bemyndigande i någon annan lag och vilka avviker från detta lagförslag, men vilka det i detta skede inte är än-

damålsenligt att upphäva eller lämna otillämpade, föreslås att i 3 § tas in ett stadgande om tillämpning av sådana från förvaltningsprocesslagen avvikande normer. Enligt stadgandet skall ett stadgande i en förordning som har givits innan den föreslagna lagen trätt i kraft tillämpas i stället för denna. Ett sådant arrangemang som gäller förhållandet mellan en lag och en tidigare utfärdad förordning förekommer också i 2 § lagen om förvaltningsförfarande, i 2 § 1 mom. lagen om behandling av ansökningsärenden vid allmän underrätt och i 3 § viteslagen.

Det föreslagna stadgandet innebär att bestämmelser som hierarkiskt sett är utfärdade på en lägre nivå än en förordning och som står i konflikt med den föreslagna lagen inte kan tillämpas efter att lagen trätt i kraft.

Det föreslagna stadgandet anger endast förhållandet mellan förvaltningsprocesslagen och sådana förordningar som har givits innan den trätt i kraft. Oberoende därav måste det särskilt bedömas om ett sådant stadgande i en förordning stämmer överens med stadgandena i andra lagar.

Lagförslagets 3 § gäller sådana situationer där den föreslagna lagen avviker från stadgandena i någon förordning som har givits innan den föreslagna lagen trätt i kraft. Detta skulle betyda att författningarna innehåller sinsemellan motstridiga stadganden om samma sak. Det är inte alltid fråga om motstridighet då samma fråga har reglerats både i förvaltningsprocesslagen och i speciallagstiftning, eftersom stadgandena också kan komplettera varandra. Det är därför nödvändigt att i varje enskild situation klarlägga om det är fråga om sinsemellan avvikande stadganden eller om stadganden som kompletterar varandra.

2 kap. Besvärsmätt och besvärsmyndighet

4 §. *Besvärsmätt.* Av paragrafen framgår den med vårt rättssäkerhetssystem förknippade centrala principen om besvärsmätt i förvaltningsärenden. Det föreslagna stadgandet utgör inget självständigt stadgande om besvärsmätten, utan denna rätt bestäms närmare på grundval av kapitlets övriga paragrafer.

De föreslagna stadgandena om besvärsmätten gäller förvaltningsärenden. I propositionen ingår ingen definitionen av begreppet förvaltningsärende. I praktiken är innebörden av detta begrepp tämligen vedertagen. Be-

greppet används också i den föreslagna lagens 1 § 2 mom., där förvaltningsrättsskipningen uttryckligen har undantagits från tillämpningsområdet för lagen om förvaltningsförfarande. Sambandet mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsrättsskipningen består i att ett förvaltningsärende vanligen först behandlas i förvaltningsförfarande, innan det kan hänskjutas till förvaltningsrättsskipningen. Ett undantag utgör i detta avseende förvaltningstvistemålen som från första början anhängiggörs som förvaltningsprocessuella ärenden. Begreppet förvaltningsärende är också förknippat med utövande av offentlig makt. Besvärsmätten gäller emellertid inte sådant faktiskt utövande av offentlig makt eller sådan annan faktisk förvaltningsverksamhet där egentliga beslut inte fattas.

Enligt 16 § regeringsformen har var och en absolut rätt att få beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlade vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Enligt motiveringen till regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (309/1993 rd) skall stadgandet reglera sådana situationer, utöver tviste- och brottmål, som på grund av motsatsförhållandet mellan individen och den offentliga makten omfattas av artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt motiveringen skall också beskattningsbeslut alltid kunna hänskjutas till ett opartiskt lagskipningsorgan.

5 §. *Besluts överklagbarhet.* Varje åtgärd som en myndighet vidtar under handläggningen eller i samband med verkställigheten av ett förvaltningsärende kan inte vara överklagbar särskilt. Detta vore inte behövligt med tanke på individens rättssäkerhet och inte heller sakligt med tanke på besvärssystemets funktion. Besvärsmöjligheten kan i första hand koncentreras på de åtgärder genom vilka en myndighet har avgjort ett ärende eller på något annat sätt avslutat handläggningen av det.

Det är i första skedet den myndighet som har avgjort ett ärende som skall bedöma om det är överklagbart och denna myndighet skall också foga besvärsmålsvisning till överklagbara beslut. I de flesta fall kan ett entydigt svar ges på frågan om ett beslut är överklagbart, men i praktiken förekommer det också tolkningsproblem.

Det är inte möjligt att i ett allmänt stadgande uttryckligen räkna upp alla de situationer där en myndighets åtgärd är överklagbar. Stadgandet måste utformas så att det ger lagtillämparen utrymme att bedöma alternativa avgöranden, med beaktande av parternas rättssäkerhet och besvärsförfarandet som en helhet.

Den föreslagna paragrafen reglerar frågan om överklagbarheten på ett sätt som i sak överensstämmer med 3 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Överklagbart är således ett beslut varmed ett ärende har avgjorts eller som innebär att något avgörande i sak inte ges och att ärendet således avvisas utan prövning. Den nuvarande regleringen har i praktiken visat sig vara en tillräcklig grund för att i rättspraxis lösa de problem som sammanhänger med överklagbarheten. Av den föreslagna paragrafens 2 mom. framgår tydligare än enligt den nuvarande regleringen att ett beslut som innehåller en tjänsteorder inte är överklagbart.

Paragrafen gäller dels beslut som förvaltningsmyndigheter fattar i första instans, dels rättskipningsmyndigheters beslut. Lagförslaget 79 § innehåller ett specialstadgande om sökande av ändring i beslut som rättskipningsmyndigheter har fattat under behandlingen.

6 §. *Ändringssökanden.* I lagen föreslås ett allmänt stadgande om vem som har besvärsmätt. Något motsvarande allmänt stadgande finns inte i den nuvarande lagstiftningen. Enligt 1 mom. får ändring i ett beslut sökas genom besvär av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Avsikten med stadgandet är inte att ändra de grunder enligt vilka parternas besvärsmätt bestäms i nuvarande rättspraxis. Målet har varit att få fram ett allmänt stadgande av samma typ som partsdefinitionen i 1 § lagen om förvaltningsförfarande, om vem som skall anses vara part i besvärssammanhang. Det föreslagna stadgandet om hur en parts besvärsmätt bestäms överensstämmer med partsdefinitionen i 92 § kommunallagen.

Besvärsmätt har för det första den som i beslutet uttryckligen påförs en skyldighet, en begränsning eller ett förbud eller som helt eller delvis har vägrats någon rättighet eller förmån. Besvärsmätt har för det andra den vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet men som beslutet inte för-

mellt är riktat till. Besvärsmätt kan inte härledas enbart från ett besluts indirekta verkningar. Vid bedömningen av omedelbarhetskriteriets tillämplighet är det skäl att fästa avseende vid det enskilda ärendets karaktär samt vid det rättsskyddsbehov som föreligger i ärendet.

Besvärsmätten skall bestämmas utgående från det föreslagna stadgandet, om det inte finns några närmare specialstadganden om den subjektiva besvärsmätten. Stadgandet är utformat som en generalklausul, för att det skall vara möjligt att utveckla rättspraxis.

I 2 mom. föreslås ett stadgande om myndigheternas besvärsmätt. Utgångspunkten är att myndigheternas besvärsmätt skall bestämmas enligt samma principer som för närvarande.

Enligt förslaget kan en myndighets besvärsmätt i vissa fall härledas från paragrafens 1 mom., dvs. utgående från en parts ställning. För att uttrycka detta används i 2 mom. ordet "därtill". En myndighet som inte intar partsställning har besvärsmätt om det i lagen finns ett uttryckligt specialstadgande om besvärsmätten eller då besvärsmätten är nödvändig på grund av det allmänna intresse som myndigheten skall bevaka.

Att en myndighet har en allmän bevakningsskyldighet räcker inte ännu som grund för besvärsmätt. En sådan skyldighet kan åligga t.ex. ett ministerium, som den allmänna övervakningen av det egna förvaltningsområdet ankommer på. En myndighets besvärsmätt kan baseras t.ex. på den omständigheten att det åligger myndigheten att bevaka ett synnerligen viktigt allmänt intresse.

En myndighet har inte besvärsmätt enbart på den grunden att den har fattat ett överklagat beslut som besvärsmyndigheten har upphävt. I vissa fall kan en myndighet som i första instans har fattat ett förvaltningsbeslut emellertid ha besvärsmätt på grund av att det åligger myndigheten att bevaka ett viktigt allmänt intresse.

Ett specialstadgande om myndigheternas besvärsmätt finns t.ex. i 14 § 2 mom. lagen om miljötillståndsförfarande (735/91), som stadgar att rätt att anföra besvär över ett tillståndsbeslut har den som ansökt om tillstånd och de vilkas rätt eller fördel ärendet kan tänkas beröra samt kommunstyrelsen och de myndigheter som skall bevaka det allmänna intresse i ärendet. I rättspraxis har det också utan något uttryckligt stadgande om saken ansetts att en myndighet kan ha besvärsmätt i

egenskap av bevakare av det allmännas intresse. T.ex. miljöministeriet hade rätt att anföra besvär över ett av länsstyrelsen beviljat tillstånd att hantera problemavfall (HFD 1988 A 88).

7 §. *Besvär över statlig förvaltningsmyndighets beslut.* I 7 § föreslås stadganden om besvär över statsrådets och ministeriernas samt under dessa lydande statliga förvaltningsmyndigheters beslut. Det föreslagna stadgandet gäller samma myndigheter som i detta avseende nämns i 4–6 §§ lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

Enligt 1 mom. kan besvär över statsrådets och ministeriernas beslut, liksom för närvarande, anföras direkt hos högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt 40 § regeringsformen skall på statsrådet ankommande ärenden avgöras vid allmänt sammanträde eller hos vederbörande ministerium. Avsikten med detta stadgande är att termen "statsrådet" skall omfatta såväl statsrådets allmänna sammanträde som ministerierna. Det oaktat nämns i den föreslagna lagens 7 § 1 mom. för klarhetens skull statsrådets beslut och ministeriernas beslut skilt för sig. I momentet nämns inte särskilt statsrådets kansli, eftersom lagen om statsrådet genom en lag som har trätt i kraft i början av 1996 har ändrats så att statsrådets kansli i 1 § jämställs med ett ministerium.

Ändring i statsrådets och ministeriernas beslut får sökas endast på laglighetsgrund. Regleringen motsvarar i princip nuläget, men saken har i den föreslagna paragrafen uttryckts på ett annat sätt än i den gällande lagen, eftersom det i den föreslagna 6 § stadgas vem som har besvärsrätt. Med ett lagstridigt beslut avses dels ett beslut som strider mot ett stadgande på lagnivå, dels ett beslut som strider mot sådana andra till rättsordningen hörande normer som binder statsrådet och ministerierna i dessas beslutsfattande. Begreppet lagstridighet inkluderar fel såväl i beslutsförfarandet som i ett besluts materiella innehåll.

Det föreslagna 2 mom. gäller ändringssökande i beslut av myndigheter som är underställda statsrådet. I författningarna om de enskilda ämbetsverken hänförs dessa i allmänhet till vissa ministerier. Eftersom detta samtidigt betyder att ämbetsverken lyder under statsrådet, används i 7 § 2 mom. samma uttryck som i gällande lag.

Enligt det föreslagna momentet slopas den i lagen om ändringssökande i förvaltnings-

ärenden iakttaga indelningen i högre och lägre förvaltningsmyndigheter samt den därpå baserade och inom förvaltningen iakttagna interna besvärsvägen från lägre till högre förvaltningsmyndigheter. De ändringar som har genomförts och fortfarande är anhängiga inom förvaltningsorganisationen innebär att en hierarkisk trestegsorganisation inte längre kan anses vara utgångspunkt för de allmänna besvärssstadgandena. Inom statsförvaltningen har det funnits en trend att indra de centrala ämbetsverken, vilka i flera fall har fungerat som besvärsmyndigheter. Trenden är också den att besvären allt oftare överförs från förvaltningsmyndigheter till förvaltningsdomstolar. Samtidigt är målet att högsta förvaltningsdomstolen i allt färre ärenden skall vara den första och enda instansen.

Avsikten är att beslut av myndigheter som underlyder statsrådet i regel skall överklagas hos länsrätten. Detta gäller också myndigheter vilkas verksamhetsområde omfattar hela landet. Med avvikelse från det nuvarande systemet skall således länsrätten bli första besvärnsinstans när det gäller beslut som fattats av de centrala ämbetsverken och andra centrala förvaltningsenheter vilka direkt lyder under statsrådet. Detta betyder samtidigt att länsrätten inte längre enbart skall vara en allmän regional förvaltningsdomstol, utan en allmän förvaltningsdomstol i första instans.

Vissa av de förra centrala ämbetsverken har ombildats till statliga affärsverk. Dessa kan anses vara myndigheter som lyder under statsrådet. Besvärsrätten skall enligt förslaget gälla endast sådana av ett affärsverk fattade beslut, som enligt den föreslagna 4 § kan jämföras med beslut i förvaltningsärenden. Detta betyder att besvärsrätten omfattar endast affärsverkens myndighetsärenden.

Vissa statliga ämbetsverk har sedermera ombildats till aktiebolag. Det föreslagna stadgandet är således inte tillämpligt på förvaltningsbeslut som aktiebolaget eventuellt fattar, utan rätten att överklaga sådana beslut skall enligt 10 § regleras särskilt.

Den föreslagna regleringen innebär en nyhet såtillvida att länsstyrelsens beslut skall överklagas hos länsrätten och inte hos högsta förvaltningsdomstolen. En väsentlig ändring är också att besvär över sådana lägre förvaltningsmyndigheters beslut som avses i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden skall anföras hos länsrätten. Det är i detta sammanhang närmast fråga om distrikts- och lokalförvaltningsmyndigheters

beslut, vilka för närvarande ofta överklagas hos vederbörande högre förvaltningsmyndighet, i allmänhet länsstyrelsen eller ett centralt ämbetsverk.

Besvär kan med stöd av 2 mom. liksom för närvarande anföras dels på laglighetsgrunder, dels på ändamålsenlighetsgrunder. Detta framgår därav att besvärsgrunderna inte begränsas i 2 mom. Detta arrangemang bedöms inte orsaka problem i praktiken, även om domstolen i princip endast skall pröva lagligheten. Det är i praktiken svårt att göra skillnad mellan laglighet och ändamålsenlighet som besvärsgrunder. Uteslutande eller huvudsakligen på ändamålsenlighetsgrunder anförda besvär förekommer ytterst sällan. Det i 5 § 1 mom. lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen stadgade förfarandet för överföring av ärenden från högsta förvaltningsdomstolen till statsrådet kvarstår oförändrat.

En förutsättning för att förvaltningsbesvär i regel skall överföras till domstolar är att de besvär där det är av central betydelse att ändamålsenligheten blir prövad, eller där det t.ex. på grund av den erforderliga specialsakkunskapen är motiverat att besvären åtminstone i det första skedet handläggs inom förvaltningen, med stöd av specialstadganden förs till en högre förvaltningsmyndighet.

I vissa situationer kan det vara nödvändigt att genom förordning stadga att besvär skall anföras hos en högre förvaltningsmyndighet innan de anföras hos länsrätten eller högsta förvaltningsdomstolen. Därför föreslås att i 3 mom. tas in ett bemyndigande om att stadga om saken genom förordning. Om vissa förvaltningsärenden stadgas antingen enbart genom förordning eller åtminstone på så sätt att de kategorier av ärenden som eventuellt kan överklagas framgår först av förordningen. Om det i förvaltningsprocesslagen inte tas in något särskilt bemyndigande, kan det bli nödvändigt att stifta en lag enbart för att reglera förfarandet så att besvär skall anföras hos en högre förvaltningsmyndighet i stället för hos länsrätten.

Enligt förslaget kan en sådan ändring av besvärsvägen genom förordning komma i fråga endast i vissa fall, vilket innebär att bemyndigandet i 3 mom. inte i större utsträckning gör det möjligt att avvika från den regelmässiga besvärsvägen. Ett sådant undantag från huvudregeln kan gälla endast en avgränsad grupp av ärenden. Avsikten är att denna typ av bemyndigande skall använ-

das endast då det vid ändringssökandet kan vara fråga om att pröva ändamålsenligheten eller då det finns andra särskilda orsaker till att en förvaltningsmyndighet fungerar som besvärsmyndighet. Det är viktigt att bemyndigandet inte tillämpas i sådana fall där rättssäkerheten förutsätter att ett ärende omedelbart kan upptas till domstolsbehandling. En förutsättning för att bemyndigandet skall kunna användas är att förvaltningsmyndighetens beslut med anledning av besvaren får överklagas hos länsrätten eller högsta förvaltningsdomstolen.

8 §. *Besvär över beslut av kommunala myndigheter, myndigheter i landskapet Åland och kyrkliga myndigheter.* Rätten att anföra besvär över de i paragrafen nämnda myndigheternas beslut har i första hand reglerats i annan lagstiftning. Eftersom den föreslagna lagens sekundära karaktär framgår av dess 3 §, har 8 § närmast en informativ betydelse. Avsikten är att lagens 2 kap. skall ge en fullständig bild av hur ändring söks i olika myndigheters beslut.

I 1 mom. hänvisas till kommunallagen. I 11 kap. kommunallagen stadgas om rättelseyrkande och kommunalbesvär. Kommunallagen har särskilda stadganden dels om besvärsmyndighet och besvärsmyndighet, dels om vem som får anföra besvär och på vilka grunder samt om besluts verkställbarhet. I 100 § kommunallagen finns ett kompletterande stadgande om att lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden skall tillämpas i övrigt. Från kommunallagens besvärsmyndighetsstadganden görs i speciallagar flera undantag som innebär att besvär över kommunala myndigheters beslut skall anföras i den ordning som lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden stadgar.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. finns en hänvisning till självstyrelselagen för Åland. I självstyrelselagens 25 och 26 §§ stadgas allmänt om besvärsmyndigheterna och delvis också om besvärsgrunderna vid ändringssökande i beslut av Ålands landskapsmyndigheter och kommunala myndigheter. Av paragraferna framgår att besvärsmyndigheten också kan bestämmas enligt rikslag och landskapslag.

I kyrkolagen finns stadganden om ändringssökande i beslut av evangelisk-lutherska kyrkans samt dess församlingars och kyrkliga samfälligheters myndigheter. I lagen om ortodoxa kyrkosamfundet stadgas om ändringssökande i beslut av det ortodoxa

kyrkosamfundets och dess församlingars organ. I den föreslagna paragrafens 3 mom. ingår en hänvisning till dessa författningar.

I de besvärssärenden som avses i paragrafen skall såsom komplement tillämpas förvaltningsprocesslagen.

9 §. *Besvär över länsrättens beslut.* I paragrafen stadgas om besvärsmyndigheten vid sökande av ändring i länsrättens beslut. Besvär skall anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Den i paragrafen föreslagna regleringen stämmer överens med nuläget. Besvärsgrunderna föreslås inte bli begränsade i stadgandet, vilket innebär att högsta förvaltningsdomstolen med stöd av denna paragraf har lika omfattande behörighet som länsrätten.

10 §. *Besvär över andra beslut.* Om rätten att anföra besvär över beslut av andra myndigheter än statliga myndigheter, kommunala myndigheter, myndigheter i landskapet Åland, kyrkliga myndigheter och länsrätten stadgas särskilt. En förutsättning för rätten att anföra besvär t.ex. över privaträttsliga juridiska personers förvaltningsbeslut är redan nu att det finns specialstadganden om saken. Om det med stöd av specialstadganden föreligger besvärsmätt, skall den föreslagna lagens stadganden tillämpas när sådana besvär anhängiggörs och behandlas. Den föreslagna regleringen förutsätter att frågan om besvärsmättens behövlighet alltid utreds i samband med att förvaltningsuppgifter tilldelas enskilda juridiska personer eller andra myndigheter än sådana som avses i 7 och 8 §§. I detta sammanhang är det skäl att beakta också de förpliktelser som följer av 16 § regeringsformen, den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna samt medlemskapet i Europeiska unionen.

11 §. *Besvärsmyndighet i underställningsärenden.* I lagen föreslås bli intaget ett mot 7 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden svarande stadgande om besvärsmyndighet i underställningsärenden. I det föreslagna stadgandet används inte uttrycket "för granskning eller prövning", eftersom underställningsmyndighetens behörighet i respektive underställningsstadganden uttrycks på flera olika sätt. I den föreslagna paragrafen talas enbart om underställning av beslut.

12 §. *Behörig länsrätt.* I lagförslaget ingår allmänna stadganden om bestämmande av länsrättens regionala behörighet i besvärssärenden. Även om avsaknaden av dylika

skrivna stadganden i praktiken inte har medfört några nämnvärda problem, har det en allmän informativ betydelse att uttryckliga forumstadganden tas in i lagen. Utvidgningen av länsrättens materiella behörighet genom stadgandet i 7 § 2 mom. kan också öka behovet av uttryckliga forumstadganden.

Enligt den föreslagna 1 mom. är principen densamma som för närvarande, dvs. att länsrätten är länets domstol i förvaltningsärenden. Detta innebär att länsrätten behandlar besvär över beslut som förvaltningsmyndigheterna i länet har fattat.

Fördelningen av behörigheten mellan de regionala förvaltningsmyndigheterna är alltid officiellt fastställd, vilket innebär att denna grund kan användas som kriterium när den behöriga länsrätten fastställs. Det föreslagna stadgandet utgår från en myndighets verksamhetsområde. I lagstiftningen används sådana uttryck som verksamhetsdistrikt, tjänsteområde och förvaltningsområde.

En lokal eller regional förvaltningsmyndighets verksamhetsområde kan sträcka sig in på flera läns områden. Också i sådana fall kan länsrätten verka som besvärsmyndighet antingen med stöd av ett specialstadgande eller föreslagna 7 § 2 mom. Länsrätten är besvärsmyndighet också när det gäller beslut av en myndighet vars verksamhetsområde är hela landet. Det är därför skäl att i lagen ta in ett sekundärt forumstadgande. Den behöriga länsrätten bestäms härvid enligt den domkrets inom vilken den myndighet som fattat det överklagade beslutet har sitt verksamhetsställe. Var detta skall anses vara beläget kan vara bestämt i lagstiftningen, men det kan också vara fråga om en enbart faktisk omständighet.

I undantagsfall kan en myndighet sakna ett egentligt verksamhetsställe och ett länsvis avgränsat verksamhetsområde. Med tanke på denna möjlighet föreslås ett kompletterande stadgande om att den behöriga länsrätten kan bestämmas också utgående ifrån var det överklagade beslutet har fattats. Stadgandet är nödvändigt i synnerhet med tanke på sådana situationer där förvaltningsbeslut fattas av någon annan än en myndighet.

Paragrafens 2 mom. är ett kompletterande stadgande närmast med tanke på sådana sällsynta situationer att ett i Finland överklagbart förvaltningsbeslut har fattats utanför finskt territorium. Sådana beslut kan fattas framförallt av finska diplomatiska beskickningar.

Stadganden om behörig länsrätt i förvaltningsvistemål finns i lagförslagets 70 §.

13 §. *Begränsning av besvärsrätten.* Lagförslagets 7—9 §§ innebär att det råder en allmän rätt att anföra besvär över beslut som har fattats i sådana ärenden som avses i lagrummen. En förutsättning för att besvärsrätten skall kunna begränsas är i enlighet härmed att det stadgas särskilt om saken. Principen framgår av den föreslagna 13 §. Paragrafen har framförallt en informativ betydelse, eftersom den anger att det kan stadgas om undantag från besvärsrätten.

Enligt den föreslagna paragrafen kan det endast genom lag stadgas om besvärsförbud. Detta stadgande innebär delvis en ändring av gällande rättsläge och praxis. Också om den omständigheten att det behövs besvärstillstånd för att söka ändring kan stadgas endast genom lag, såsom fallet är för närvarande, trots att 4 § 3 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden inte uttryckligen anger författningsnivån.

Ändringssökande i förvaltningsbeslut är den enskilde medborgarens viktigaste rättsmedel i förvaltningsärenden. Om sådant som i större utsträckning påverkar individens rättigheter stadgas i allmänhet genom normer på lagnivå. Det är förenligt med 16 § regeringsformen och lagstiftningspraxis att centrala stadganden om ändringssökande i förvaltningsärenden har utfärdats på lagnivå.

En omständighet som talar för att begränsningar av besvärsrätten utfärdas på lagnivå är också våra internationella förpliktelser, i synnerhet den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och medlemskapet i Europeiska unionen. På så sätt är det möjligt att skapa bättre garantier för att dessa förpliktelser iaktas.

Begränsningen av besvärsrätten genom systemet med besvärstillstånd skall enligt det föreslagna stadgandet gälla ändringssökande hos högsta förvaltningsdomstolen. Detta motsvarar nuläget och det förefaller inte sannolikt att en liknande begränsning införs i lägre besvärinstanser. Regleringen av besvärstillstånd innefattar också stadganden om grunderna för besvärstillstånd.

I samband med övervägandet att begränsa besvärsrätten måste den omständigheten beaktas att 16 § regeringsformen innebär begränsningar när det gäller att genom vanlig lag stadga om besvärsförbud eller om besvärstillstånd, till den del som det nämnda grundlagsstadgandet förutsätter rätt att söka

ändring i förvaltningsärenden.

Eftersom förvaltningen regleras också genom stadganden på en lägre hierarkisk nivå än lag, kan det i fråga om vissa kategorier av ärenden vara nödvändigt att detaljerade stadganden om begränsning av besvärsrätten utfärdas först i en förordning. Detta skulle alltid förutsätta ett detaljerat bemyndigande i en speciallag, på det sätt som närmare anges i motiveringen till 3 §. Det bli härvid aktuellt att ta ställning till frågan om bemyndigandet är förenligt med grundlag och om det är korrekt i övriga avseenden.

3 kap. Besvärсанvisning

14 §. *Fogande av besvärсанvisning till beslut.* Frågan om besvärсанvisning ansluter sig i första skedet till beslutsfattandet i förvaltningsförfarande. Denna omständighet talar eventuellt för att stadganden om besvärсанvisning tas in i lagen om förvaltningsförfarande. Eftersom grunderna för besvärsrätten och frågan om besluts verkställbarhet emellertid regleras enligt den föreslagna förvaltningsprocesslagen och eftersom denna lag således måste tillämpas också när förvaltningsbeslut meddelas, föreslås i denna proposition att stadganden om besvärсанvisning tas in i förvaltningsprocesslagen. En omständighet som talar för det föreslagna arrangemanget är att det i varje fall blir nödvändigt att i förvaltningsprocesslagen ta in stadganden om saken, med tanke på rättskipningsbeslut.

Den föreslagna paragrafens 1 mom. motsvarar första meningen i 12 § 1 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden och innehåller således ett stadgande om skyldigheten att foga besvärсанvisning till beslut. Stadgandet gäller uttryckligen ordinära besvär, inte rättelseyrkande eller andra rättsmedel.

Enligt förslaget skall besvärсанvisning fogas också till statsrådets och ministeriernas beslut. Avsaknaden av en sådan allmän skyldighet har varit ett missförhållande, eftersom det är viktigt för en part att få veta hur han skall förfara för att bevaka sina rättigheter. Nuvarande praxis i fråga om när besvärсанvisning skall fogas till statsrådets eller ett ministeriums beslut är dessutom svåröverskådlig både från myndigheternas och parternas synpunkt.

Kommittén för förvaltningsrättskipning anser i sitt betänkande att det uppenbarligen

inte finns några grunder för att hålla fast vid systemet att inte foga någon besväransvisning till statsrådets och ministeriernas beslut, åtminstone inte i nuvarande omfattning. Kommittén anser att det finns alternativa sätt att rätta till situationen. Ett av dem är att specialstadgandet om statsrådet och ministerierna upphävs i 12 § 1 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

I Europarådets rekommendation om individens rättsskydd i förhållande till förvaltningsbeslut (rekommendation [77] 31) nämns som en punkt att det av förvaltningsbeslut som avser privatpersoner måste framgå vilka ordinära rättsmedel som står till buds samt inom vilken tid ändring skall sökas.

Ett hinder för ändring av den gällande regleringen har uppenbarligen närmast ansetts ligga i svårigheten att dra en gräns mellan avgöranden i enskilda fall och beslut av normerande karaktär. Frågan är såtillvida synnerligen svår att det inte finns något principiellt förbud mot att överklaga statsrådets och ministeriernas normbeslut. Besvärsrätten bestäms nämligen enligt huruvida beslutet innehåller ett från partens synpunkt direkt avgörande, i den bemärkelse som 3 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden avser. I och med att det inte varit nödvändigt att meddela någon besväransvisning har det inte heller varit nödvändigt att på förhand utreda om ett beslut är så beskaffat att det får överklagas.

Det finns inga vägande skäl för att bibehålla den praxis som beskrivs ovan. Skyldigheten att foga besväransvisning till beslut sträcker sig också till sådana beslut av normkaraktär som meddelas av statsrådet och dess kansli samt ministerierna, i det fall att enskilda personer har rätt att överklaga besluten. I praktiken avgörs emellertid enskilda ärenden endast i undantagsfall genom beslut av normkaraktär på ett sådant sätt att enskilda personer skulle ha rätt att anföra besvär över dem.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. räknas de omständigheter upp som skall framgå av en besväransvisning. I besväransvisningen skall för det första nämnas besvärsmyndigheten samt den myndighet som skall tillställas besvärsskriften. Om besvärsskriften med stöd av ett specialstadgande alternativt får tillställas flera myndigheter, måste alla dessa anges. Däremot är det inte meningen att i besväransvisningen skall nämnas stad-

gandet i 26 § 2 mom., eftersom avsikten med detta stadgande är att skydda ändringssökanden mot ogrundade rättsförkluster och inte att styra inlämnandet av besvärsskrifter. Den i 26 § 3 mom. stadgade möjligheten att lämna in besvärsskriften till chefen för en anstalt skall nämnas, om det när beslutet delges är känt att mottagaren är intagen i en sluten anstalt.

I samband med att den myndighet nämns som besvärsskriften kan tillställas, bör också myndighetens besöks- och postadress nämnas. Det kan vara skäl att nämna också telefon- och faxnummer.

För det tredje skall i besväransvisningen nämnas besvärstiden. I enlighet med nuvarande praxis skall i beslutet också nämnas från vilken tidpunkt besvärstiden räknas. Detta betyder att regeln för beräkningen av tiden skall uppges. Av praktiska orsaker är det inte möjligt att i besväransvisningarna ange när besvärstiden i det enskilda fallet börjar och slutar.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. stadgas att i besväransvisningen skall redogöras för stadgandena om innehållet i och bilagorna till besvärsskriften samt hur besvärsskriften skall frambefordras. Med stadganden om frambefordrande av besvär avses här närmast vad som i lagen om insändande av vissa handlingar till domstolar stadgas om förfarandet i fråga om besvärsskrifter.

Med stadgandet om redogörelse för besvärsskriftens innehåll och bilagor avses framför allt att besväransvisningen skall innehålla tillräckligt noggranna uppgifter om de omständigheter som avses i 23 och 24 §§ och likaså om de handlingar som med stöd av 25 § behövs som bilaga till besvärsskriften. Om det med stöd av något specialstadgande skall uppges annat i besvärsskriften, måste också detta framgå av besväransvisningen. I det föreslagna stadgandet uppställs inget ovillkorligt krav på ett ordagrant återgivande av de ifrågavarande stadgandena, utan det räcker med en redogörelse i sak. Det är härvid skäl att fästa avseende särskilt vid framställningens tydlighet och överskådlighet.

Den föreslagna paragrafens 4 mom. gäller besvärstillstånd. I anvisningen skall nämnas att en förutsättning för prövningen av besvären är att besvärstillstånd beviljas. Vidare skall i anvisningen uppges det lagrum som tillståndet baseras på. I besväransvisningen skall nämnas också grunderna för kravet på

besvärstillstånd, eftersom långt ifrån alla ändringssökande har omedelbar tillgång till de författningar där grunderna för besvärstillstånd anges.

I sådana fall då besvärstillstånd behövs skall i besvärsanvisningen dessutom nämnas att den som ansöker om besvärstillstånd skall ange varför han anser att tillstånd borde beviljas. Detta följer av den föreslagna paragrafens 3 mom. som bl.a. förutsätter att de omständigheter som nämns i 23 § 2 mom. konstateras i besvärsanvisningen. En annan sak är att förutsättningarna för beviljande av besvärstillstånd i praktiken uppenbarligen också prövas på tjänstens vägnar och utan att något kompletteringsförfarande behöver inledas.

15 §. *Uppllysning om besvärsförbud.* I paragrafen föreslås bli intaget ett mot 12 § 7 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden svarande stadgande om att ett eventuellt besvärsförbud skall framgå av beslutet. I uppllysningen skall nämnas det lagrum som besvärsförbudet grundar sig på.

16 §. *Rättelse av besvärsanvisning.* Avhjälpan det av rättssäkerhetsproblem som orsakas av bristfälligheter i en besvärsanvisning kan eventuellt lämnas beroende av en sådan reglering, att den felaktiga anvisningen inte leder till rättsförluster. Praxis i fråga om 12 § 2 och 3 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden motiverar en sådan lösning.

Om någon besvärsanvisning inte fogas till ett beslut kan följden å andra sidan bli att parten inte överhuvudtaget utnyttjar sin besvärsmätt. Besvären kan också bli så sent anförda att beslutet sedan länge är verkställt och förmodas ha vunnit laga kraft. Om en felaktig besvärsanvisning iakttas kvarstår visserligen besvärsmätten, men en ändamålsenligare lösning är att besvärsanvisningen rättas så snart det har konstaterats att den är felaktig.

Därför föreslås att de nuvarande huvudprinciperna, dvs. de som framgår av 12 § 2—4 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, bibehålls. Dessutom föreslås att en eventuell rättelse av besvärsanvisningen inte längre skall vara helt beroende av en parts begäran.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. är myndigheten skyldig att ge en besvärsanvisning, om någon sådan inte har givits eller om det i den ursprungliga anvisningen felaktigt har angetts att det är förbjudet att an-

föra besvär. Också utan något uttryckligt stadgande om saken är det klart att någon besvärsmänvisning med stöd av det föreslagna stadgandet inte behöver ges, om parten på ett giltigt sätt har anför t besvär oavsett att någon besvärsmänvisning inte givits eller att den anvisning som givits varit felaktig.

Skyldig att rätta en besvärsmänvisning är den som varit skyldig att ge en korrekt besvärsmänvisning. En bristfällig besvärsmänvisning skall enligt 1 mom. kompletteras på eget initiativ då felet uppdagas. I det föreslagna stadgandet uppställs inte någon uttrycklig skyldighet att gå igenom och granska gamla beslut och dessas besvärsmänvisningar. Stadgandet innebär att anvisningen skall kompletteras i det fall att felaktigheten uppdagas t.ex. omedelbart efter delgivningen av beslutet eller senare, i samband med andra tjänsteåtgärder. Den som delgivits beslutet kan också be att anvisningen rättas i enlighet med 1 mom.

En ny besvärsmänvisning skall ges med iakttagande av samma förfarande som då den ursprungliga anvisningen gavs. Om felet har gällt ett beslut som har delgivits kommunmedlemmarna så som avses i 95 § 2 mom. kommunallagen, borde samma förfarande följaktligen tillämpas också vid delgivningen av den nya besvärsmänvisningen.

Den föreslagna paragrafens 2 mom. gäller rättelse i andra fall än de som avses i 1 mom. Med beaktande av lagförslaget 30 § är det inte skäl att ålägga myndigheten någon allmän skyldighet att på eget initiativ rätta alla sådana felaktigheter som efteråt har upptäckts i en besvärsmänvisning. Om anvisningen rättas i efterhand blir det också svårt att fastställa när besvärstiden börjar och när beslutet vinner laga kraft. I detta avseende räcker det att myndigheten åläggs att rätta besvärsmänvisningen på eget initiativ i de fall där följden annars kan vara att parten inte får vetskap om sin besvärsmätt.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. är myndigheten skyldig att inom den stadgade besvärstiden ge en ny, rättad besvärsmänvisning, om en sådan begärs inom den i besvärsmänvisningen nämnda tiden eller om besvärstiden i besvärsmänvisningen har uppgivits vara alltför kort. Skyldigheten att ge en ny, rättad besvärsmänvisning gäller också andra än väsentliga fel, till åtskillnad från vad som stadgas i 12 § 3 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Det är i praktiken svårt att särskilja väsentliga

fel från övriga och någon sådan indelning behövs inte heller.

När en ny besväransvisning ges med stöd av 1 eller 2 mom., kommer besvärstiden att börja då den nya besväransvisningen har delgivits.

4 kap. Förande av talan

För närvarande finns inga inom förvaltningsrättskipningen tillämpliga stadganden om förande av en omyndig persons talan eller om en omyndig persons ombud och biträde. I praktiken har rättegångsbalkens stadganden följts i tillämpliga delar. Det föreslagna kapitlets stadganden om förande av en omyndig persons talan överensstämmer i sak med 16 § lagen om förvaltningsförfarande och 12 kap. 1—5 §§ rättegångsbalken. I kapitlet finns också grundläggande stadganden om ombud och biträde. Till sitt innehåll motsvarar dessa stadganden de principer som iakttas för närvarande. Delvis hänvisar de till rättegångsbalkens stadganden.

17 §. *Allmänt stadgande om omyndiga personers talan.* Paragrafen innehåller ett allmänt stadgande om att en omyndig persons talan förs av hans förmyndare, vårdnadshavare eller av någon annan laglig företrädare. Med annan laglig företrädare avses t.ex. en för ett barn förordnad god man eller socialnämnden, om barnet har omhändertagits av socialnämnden. Stadgandet motsvarar 12 kap. 1 § 1 mom. första meningen rättegångsbalken och 16 § 1 mom. första meningen lagen om förvaltningsförfarande.

18 §. *Omyndigas talerätt.* Enligt 1 mom. har en omyndig person rätt att ensam föra sin talan i en sak som gäller sådan inkomst eller förmögenhet som han har rätt att råda över. Stadgandet motsvarar 12 kap. 1 § 2 mom. första meningen rättegångsbalken och 16 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande.

Paragrafens 2 mom. stadgar om den rätt som en omyndig vid fyllda 18 år har att själv ensam föra sin talan i ärenden som angår hans person. En förutsättning är att den omyndige uppenbarligen kan förstå sakens betydelse. Stadgandet motsvarar till denna del 12 kap. 1 § 2 mom. rättegångsbalken. Det avviker delvis från sista meningen i 16 § 3 mom. lagen om förvaltningsförfarande, som inte ändrades i samband med 1983 års revidering av 12 kap. rättegångs-

balken.

Enligt 3 mom. har en minderårig som fyllt 15 år rätt att jämsides med sin vårdnadshavare eller en annan laglig företrädare föra talan i ärenden som gäller den minderårigas person eller hans personliga fördel eller rättighet. Stadgandet motsvarar 12 kap. 1 § 2 mom. sista meningen rättegångsbalken och 16 § 3 mom. första meningen lagen om förvaltningsförfarande.

19 §. *Hörande av en omyndig person och hans förmyndare eller vårdnadshavare.* I paragrafen stadgas om rättskipningsmyndigheternas skyldighet att höra en omyndig, då en förmyndare, vårdnadshavare eller annan laglig företrädare för talan på den omyndigas vägnar. Den omyndiga skall höras om det är nödvändigt med tanke på den omyndigas fördel eller för att saken skall kunna utredas. Om det är uppenbart att den omyndiga inte kan förstå sakens betydelse, är det naturligtvis onödigt att höra honom. På motsvarande sätt skall också förmyndaren, vårdnadshavaren eller en annan laglig företrädare höras i sådana fall då en omyndig själv utnyttjar sin talerätt. Stadgandet motsvarar 16 § 1 mom. andra meningen lagen om förvaltningsförfarande. Ett stadgande om hörande finns också i 12 kap. 3 § rättegångsbalken.

20 §. *Ombud och biträde.* Av paragrafens 1 mom. framgår för det första att en part har rätt att anlita ombud och biträde. I vissa fall stadgas att ett särskilt ombud skall föra ett offentligt samfunds talan. Sådana ombud är t.ex. de som bevakar skattetagarnas talan samt länsombudet. Det har inte ansetts höra till förvaltningsprocesslagen att stadga om begränsningar i rätten att anlita ombud, vare sig för dessa tjänstemän eller för andra tjänstemän som utövar offentliga samfunds talerätt. Förslaget innehåller således inte något stadgande som motsvarar 15 kap. 1 § 2 mom. rättegångsbalken. I det nämnda stadgandet i rättegångsbalken stadgas att åklagaren inte får anlita ombud.

Också någon annan som är delaktig i en process än en part har rätt att anlita ett ombud eller biträde, men det har inte ansetts behövligt att i lagen ta in ett uttryckligt stadgande om saken. Det kan visserligen följa av sakens natur att en sådan annan person, t.ex. ett vittne, inte får anlita ombud eller biträde. Om en sådan annan delaktig i en process anlitar ombud eller biträde, kan på denne i övrigt tillämpas 20 och 21 §§. Detta skulle betyda att han förutsätts ha den be-

hörighet som avses i 20 § 1 mom.

Om en part har ålagts att personligen infinna sig till muntlig förhandling får han inte anlita ombud men nog ett biträde. Det har inte ansetts vara nödvändigt att i lagens 20 § ta in ett uttryckligt omnämnande av att skyldigheten att personligen vara tillstädes begränsar rätten att anlita ombud.

I den föreslagna paragrafens andra mening stadgas om ombudets och biträdets allmänna behörighet. Stadgandet överensstämmer i sak med 15 kap. 2 § rättegångsbalken. Eftersom ombudens och biträdenas uppgifter inom förvaltningsrättskipningen, liksom inom den allmänna rättskipningen, främst inriktar sig på rättsliga frågor, är det skäl att regleringarna inom dessa sektorer av rättskipningen är sinsemellan överensstämmande och således i princip strängare än vad som gäller inom förvaltningsförbandet. Eftersom förvaltningsrättskipningen i stor utsträckning är skriftlig är det visserligen svårare att bedöma behörigheten i samband därmed än t.ex. i samband med underrättsförbandet.

Med advokat avses i paragrafen den som är medlem i Finlands Advokatförbund och införd i advokatregistret. Med en finländsk advokat jämföras den som får bedriva advokatverksamhet i någon annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Ett stadgande om detta finns i 15 kap. 2 § 2 mom. rättegångsbalken. Motsvarande rätt gäller också inom förvaltningsrättskipningen.

Om ombudet eller biträdet inte är advokat krävs det att han är redbar och annars lämplig och skickad för uppdraget samt råder över sig och sin egendom. Också lekmän får således verka som ombud och biträde. Det samma gäller utlänningar.

Ombudets eller biträdets behörighet är en sådan indispositiv förutsättning för förbandet som rättskipningsmyndigheten måste konstatera på tjänstens vägnar. Om myndigheten konstaterar att ett ombud eller biträde saknar behörighet, skall förhållandet om möjligt rättas till genom att parten ges tillfälle att skaffa sig ett nytt ombud eller biträde.

Enligt 15 kap. 3 § 1 mom. rättegångsbalken får en tjänsteman inte vara ombud eller biträde vid en rättegång, när det strider mot hans tjänsteplikt. I 4 kap. statstjänstemannalagen stadgas om tjänstemännens allmänna skyldigheter, inklusive begränsningar som gäller bisysslor. Eftersom frågan om det kan godtas att en tjänsteman verkar som om-

bud eller biträde i första hand ansluter sig till tjänsteförhållandet, är det inte skäl att ta in några stadganden om saken i förvaltningsprocesslagen.

I 15 kap. 3 § 3 mom. första meningen rättegångsbalken är det fråga om jäv för ett ombud eller ett biträde, då han står i ett sådant förhållande till en medlem av rätten som avses i 1 kap. 6 § rättegångsbalken. I en sådan situation kan saken emellertid lösas också på så sätt att medlemmen i lagskipningsmyndigheten jävar sig själv och ersätts av en annan medlem. Något stadgande om saken har inte tagits in i den föreslagna paragrafen.

Som ett särskilt behörighetsvillkor tas där- emot i lagförslagets 20 § 1 mom. sista mening in ett stadgande som i sak motsvarar 15 kap. 3 § 3 mom. rättegångsbalken. Även om det i 15 kap. 3 § 3 mom. rättegångsbalken endast talas om en person som har deltagit i målets behandling som medlem eller föredragande vid domstol, anses stadgandet vara tillämpligt också på andra tjänstemän. Det föreslagna stadgandet förbjuder den som har deltagit i behandlingen av ett ärende att vara ombud eller biträde i samma ärende.

Ett annat särskilt behörighetskrav som anges i 20 § 1 mom. sista meningen är att vederbörande inte i samma ärende har uppträtt som ombud eller biträde för motparten. Med motpart avses en person som i egenskap av part i ärendet har drivit intressen som stått i konflikt med den andra partens intressen.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. hänvisas till 15 kap. 17 § rättegångsbalken, som i samband med totalrevideringen av strafflagstiftningen har fogats till rättegångsbalkens 15 kap. om rättegångsombud. Enligt 15 kap. 17 § rättegångsbalken får ett ombud, ett rättegångsbiträde eller deras biträden inte olovligen röja en enskild persons eller en familjs hemlighet som huvudmannen anförtrott honom, eller någon annan sådan förtrolig omständighet som han fått kännedom om i sitt uppdrag. Till straff för brott mot denna tystnadsplikt döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § strafflagen, om inte gärningen skall bestraffas enligt 40 kap. 5 § strafflagen eller strängare straff stadgas för den på något annat ställe i lag.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. hänvisas också till 15 kap. 3 § 2 mom. rättegångsbalken, som begränsar en lagfaren domstolsmedlems rätt att vara ombud eller biträde, samt till samma kapitels 10 a § en-

ligt vilken rättskipningsmyndigheten vid behov kan förvägra någon rätt att verka som ombud eller biträde i ett mål. Rättskipningsmyndigheten kan vid behov också förvägra någon rätt att under en tid av högst tre år i rättskipningsärenden uppträda som ombud eller biträde hos denna myndighet. Hos en förvaltningsmyndighet skulle ett sådant förbud gälla endast rättskipningsärenden och det skulle således inte med stöd av förvaltningsprocesslagen kunna utsträckas till uppträdande som ombud eller biträde i ärenden som behandlas i förvaltningsförfarande.

21 §. *Fullmakt för ett ombud.* Paragrafen gäller formen för befullmäktigande av ombud. Enligt förslagets 1 mom. skall ombudet förete fullmakt, om inte huvudmannen muntligen har befullmäktigat honom hos besvärsmyndigheten. Kravet att fullmakt skall företes motsvarar regleringen i 15 kap. 4 § 1 mom. rättegångsbalken, men i formellt hänseende är det strängare än 6 § lagen om förvaltningsförfarande. Eftersom det med stöd av 3 § lagen om översändande av handlingar har iakttagits relativt stor flexibilitet inom förvaltningsrättskipningen, kan den föreslagna regleringen förefalla strängare än det nuvarande förfarandet.

På grund av förvaltningsförfarandets karaktär är det inte skäl att uppställa någon editionsplikt när det gäller fullmakter. Inom förvaltningsrättskipningen, som på det hela taget är mera detaljerat och enhetligt reglerad än förvaltningsförfarandet, måste de frågor som sammanhänger med talerätten utredas noggrant. Det kan också vara problematiskt att tillämpa stadgandet i 6 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande, eftersom den därav följande regeln för visande av fullmakt är oklar. Det är därför klarare att uttryckligen stadga att ombudet skall förete fullmakt. Denna skyldighet innebär inte heller någon betydande extra formalitet. Å andra sidan är det inte skäl att reglera saken så att det ställs onödiga krav på fullmaktens närmare utformning och innehåll. Förfarandet skall vara sådant att obefogade rättsförluster eller onödiga formaliteter inte blir följden av att någon fullmakt eventuellt inte företes.

Med fullmakt avses i det föreslagna stadgandet ett skriftligt bemyndigande. Vanligen är fullmakten utformad som en öppen rättegångsfullmakt, men i det föreslagna stadgandet uppställs inga närmare begränsningar i detta avseende. I stadgandet nämns inte di-

rekt att fullmakten skall undertecknas. Detta krävs emellertid vanligen för att det skall kunna konstateras att befullmäktigandet har skett. Med fullmakt avses i lagrummet också ett av en juridisk person enligt 15 kap. 4 § 2 mom. rättegångsbalken givet bemyndigande, i form av ett skriftligt förordnande eller protokollsutdrag.

I 15 kap. 4 § 3 mom. rättegångsbalken stadgas om möjligheten att visa bemyndigande i ett senare skede av processen och i 15 kap. 4 a § rättegångsbalken stadgas om telegram som fullmakt. Enligt lagförslagets 21 § 1 mom. andra meningen skall ombudet beredas tillfälle att förete fullmakt i ett senare skede av processen. Handläggningen kan fortgå till dess att fullmakten företes. Enligt det föreslagna stadgandet skall sådana kompletteringsåtgärder vidtas endast vid behov. Detta betyder att kompletteringsåtgärder inte behöver vidtas då ombudet inte har företett fullmakt eller då fullmakten i något avseende är bristfällig, om det annars med tydlighet har framgått att ombudet har ett giltigt bemyndigande. Av denna anledning kommer det föreslagna stadgandet inte i nämnvärd utsträckning att ändra nuvarande praxis i fråga om visande av fullmakt. Det är inte nödvändigt att i förvaltningsprocesslagen ta in något mot 15 kap. 4 a § rättegångsbalken svarande stadgande om användning av telegram för visande av fullmakt, eftersom de föreslagna stadgandena möjliggör en flexibel bedömning av frågan om vad som skall anses vara ett formellt tillräckligt befullmäktigande.

I överensstämmelse med rättegångsbalkens reviderade 15 kap. 4 § 1 mom. föreslås att advokater och allmänna rättsbiträden skall förete fullmakt endast om besvärsmyndigheten bestämmer det. Detta stadgande, som underlättar såväl besvärsmyndigheternas som parternas arbete, kan baseras på de arrangemang som är avsedda att skapa garantier för att advokaterna och de allmänna rättsbiträdena handlar korrekt. Oavsett stadgandet kan det från ombudets egen synpunkt alltså vara skäl att begära att få fullmakten skriftligt eller annars bevisligen. Besvärsmyndigheten kan kräva att en advokat eller ett allmänt rättsbiträde som verkar som ombud skall förete fullmakt t.ex. då det i samma ärende uppträder ett nytt ombud för en part.

I lagen föreslås inte bli intaget något mot 15 kap. 7 § 2 mom. rättegångsbalken svarande stadgande om i vilken rättsinstans en

fullmakt gäller. Med tanke på förfarandets flexibilitet kan det vara problematiskt att utfärda ett sådant stadgande. Utgångspunkten kan anses vara att en öppen rättegångsfullmakt gäller i endast en rättskipningsinstans. Om ett ombud således i länsrätten har företett en öppen rättegångsfullmakt som har fogats till handlingarna, skall han i samband med att besvär anförs hos högsta förvaltningsdomstolen förete en ny öppen fullmakt.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. stadgas om det fallet att en fullmakt är ställd på en viss person. Denne får inte utan huvudmannens samtycke överföra fullmakten på en annan. Det föreslagna stadgandet motsvarar 15 kap. 7 § 1 mom. sista meningen i rättegångsbalken.

I 15 kap. rättegångsbalken finns flera stadganden vars motsvarigheter inte har införts i lagförslaget 20 eller 21 §§. I de föreslagna paragraferna har inte heller tagits in några hänvisningar till dessa stadganden i rättegångsbalken. En del av stadgandena är sådana att det också utan någon norm om saken är tillräckligt klart att de av dem framgående principerna skall iaktas. Sådana är åtminstone rättegångsbalkens 15 kap. 6 § där det stadgas om fullmakt för en part att uppträda som ombud för en annan part, 7 § 3 mom. om huvudmannens personliga inställelse inför rätta och hur detta inverkar på bemyndigandet, 8 § om hur bemyndigandet påverkas av att huvudmannen dör under rättegången och 10 § om hur ombudet skall driva saken och underteckna handlingar.

I 15 kap. 9 § rättegångsbalken stadgas om skyldigheten att åta sig uppdrag som ombud eller rättegångsbiträde. Inom förvaltningsrättskipningen kan en sådan skyldighet uppkomma i samband med fri rättegång. Därvid skall 11 § 3 mom. lagen om fri rättegång tillämpas.

Enligt 15 kap. 11 § rättegångsbalken får ett ombud inte avsäga sig ett uppdrag utan domstolens tillstånd. Motsvarande stadgande behövs inte inom förvaltningsrättskipningen. Om ett ombud avsäger sig ett uppdrag skall rättskipningsmyndigheten bereda huvudmannen tillfälle att skaffa sig ett nytt ombud.

Enligt 15 kap. 12 § rättegångsbalken kan den behöriga domstolen avgöra en arvodestvist mellan ombudet och huvudmannen. Motsvarande befogenhet föreslås inte för rättskipningsorganen inom förvaltningen. Arvodestvister skall avgöras vid allmän domstol, och därvid kan tillämpas vad som i

den nämnda paragrafen stadgas om kvarhållande av rättegångsskrifter. I 15 kap. 13 § rättegångsbalken stadgas om väckande av talan mot ett ombud som har försummat att bevaka sin huvudmans rätt. Straffstadgandena i 15 kap. 14—16 §§ kan anses vara föråldrade. Det är därför inte skäl att hänvisa till dem i den föreslagna lagen.

II AVDELNINGEN. ANFÖRANDE OCH BEHANDLING AV BESVÄR

5 kap. Anförande av besvär

22 §. *Besvärstid.* I den föreslagna paragrafen stadgas om besvärstiden och om den tidpunkt från vilken den skall räknas. Stadgandet motsvarar i sak 8 § 1 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Den allmänna besvärstiden är således 30 dagar.

Iakttagandet av besvärstiden är en indispositiv förutsättning för besvärsförfarandet. Med tanke på rättssäkerheten är det viktigt att besvärstiden är allmänt känd, även om det finns ett omnämnande av den i besvärsansvisningen. Det bör således göras så få undantag som möjligt från den allmänna besvärstiden. Inte heller bör det få förekomma onödiga avvikelser i besvärstiderna mellan de olika processformerna.

En särskild besvärstid som är kortare än den allmänna besvärstiden bör tillämpas endast då det är nödvändigt för att snabbt få ett beslut av besvärsmyndigheten. Besvärstider som är något längre än den allmänna 30 dagars besvärstiden kan vara motiverade då besvären gäller speciellt svåra och omfattande ärenden, där upprättandet av besvärsskriften blir mera krävande än vanligt.

De i fråga om skatteärenden stadgade tre och fem års tiderna för sökande av ändring hos länsrätten sammanhänger med beskattningens särdrag, bl.a. efterbeskattningen, samt den omständigheten att det i vissa fall är förbjudet att anföra grundbesvär. Tiden för anförande av fortsatta besvär i högsta instans är 60 dagar i skatteärenden och vattenärenden, medan den i andra besvärstillståndsärenden i allmänhet är 30 dagar. I skatteärenden och vattenärenden kan den osedvanligt långa tiden för anförande av fortsatta besvär motiveras t.ex. med att fortsatta besvär och ansökan om besvärstillstånd i dessa kategorier av ärenden i praktiken ofta förutsätter omfattande utredningar och

sakkunnighjälp.

I denna proposition ingår inte något förslag till justering av de särskilda besvärstiderna. Dylika justeringar bör i varje lämpligt sammanhang göras särskilt. En omständighet som främjar enhetligheten är att det inte efter den föreslagna lagens ikraftträdande skall vara möjligt att genom förordning stadga om tiden för förvaltningsbesvär.

Av paragrafen framgår den huvudregeln att besvärstiden börjar löpa då beslutet har delgivits parten. Om delgivningsskyldigheten stadgas allmänt i 25 § lagen om förvaltningsförfarande och 95 § kommunallagen. I lagförslagets 55 § ingår ett stadgande om skyldigheten att delge förvaltningsprocessuella beslut.

I paragrafen föreslås också bli intaget ett mot gällande 8 § 1 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden svarande stadgande om att delgivningsdagen inte räknas med i besvärstiden. Denna regel framgår också av 2 § lagen om beräkning av laga tid.

I den föreslagna paragrafen finns inte något mot 8 § 3 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden svarande stadgande om räknande av besvärstiden från en särskilt föreskriven tidpunkt i tjänsteutnänningsärenden. Detta stadgande har numera ingen större betydelse, eftersom det inte gäller inom kommunalförvaltningen och eftersom det i 58 och 59 §§ statstjänstemannalagen stadgas om ett omfattande besvärsförbud.

23 §. *Besvarens form och innehåll.* I den föreslagna paragrafens 1 mom., första meningen, stadgas att besvär skall anhängiggöras i skriftlig form. Eftersom det numera inte är möjligt att anhängiggöra ärenden muntligt och eftersom det inte förefaller finnas något behov av att införa ett sådant förfarande ens i speciallagstiftning, ingår i det föreslagna stadgandet inte, till åtskillnad från 9 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, någon hänvisning till möjligheten att anhängiggöra besvär muntligen.

Med skriftlig form avses att besvär skall anhängiggöras i läsbar form. Detta formkrav uppfylls också i det fall att besvaren förmedlas som telegram, med telex, fax eller annan telekommunikation så att inlagen når mottagaren i läsbar form. Kravet på skriftlig form anses vara uppfyllt också då en besvärsinläga sänds elektroniskt genom linjeöverföring, eftersom en sådan försändelse kan skrivas ut

i textform. Vid justitieministeriet pågår ett lagberedningsprojekt som bl.a. går ut på att i vissa procedurlagar göra de lagtekniska ändringar som förutsätts för införande av elektroniska datamedier. Projektet har redan resulterat i lagen om utnyttjande av elektronisk telekommunikation och automatisk databehandling vid domstolarna.

Liksom i ett flertal särskilda besvärssadganden används i lagförslaget termen besvärsskrift.

I paragrafens 1 mom. finns en uppräkningslista av de viktigaste kraven på en besvärsskrifts innehåll. Av besvaren skall framgå hos vilken myndighet besvaren anhängiggörs. Även om besvaren ofta kan lämnas in till någon annan myndighet än besvärsmyndigheten, skall de alltid riktas till besvärsmyndigheten.

Enligt momentets 1 punkt skall i besvärsskriften anges det beslut i vilken ändring söks. Besvaren skall alltid avse ett visst beslut. Det är således viktigt att det beslut som besvaren avser individualiseras i besvärsskriften. Härtill ansluter sig den omständigheten att det i 25 § förutsätts att det beslut vari ändring söks fogas till besvärsskriften.

Enligt momentets 2 punkt skall i besvärsskriften anges till vilka delar ändring söks i beslutet och vilka ändringar som yrkas. Besvärsskriften skall vara så individualiserad att besvärsmyndigheten vet vad den förväntas svara på. Syftet med denna punkt är inte att uppställa formella krav för besvärsskriften, utan att framhålla vikten av att ändringssökanden framför sitt ärende på ett tydligt sätt.

Punkt 3 gäller grunderna för yrkandet. Enligt 9 a § 4 punkten lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden skall grunderna för yrkandet uppges endast till den del de inte framgår av vad den som söker ändring tidigare anfört i saken. Med detta avses att den som söker ändring kan hänvisa till vad han har anfört tidigare. Emedan det gagnar honom att han i det skedet då han söker ändring, och i det skedet då han anför fortsatta besvär, på nytt överväger grunderna för yrkandet, föreslås det inte att det i det föreslagna stadgandet uttryckligen skall nämnas något om hänvisning. Den som anför besvär skall trots detta i sina besvär kunna hänvisa till vad som tidigare anförts, på samma sätt som för närvarande.

Genom att ange grunderna vill man visa att ett avgörande som tillmötesgår yrkandet skulle vara riktigt. Syftet med att lägga fram

grunderna är att påverka besvärsmyndigheternas beslutsfattande. Grunderna för yrkandet består närmast av fakta som vanligen indelas i rättsfakta och bevisfakta. Med de förra avses de fakta som har omedelbar betydelse vid avgörandet av saken. Deras existens påverkar uppkomsten av någon rättspåföljd. Bevisfakta har å sin sida indirekt inverkan i saken, emedan de utgör bevis för att vissa rättsfakta existerar. Utöver fakta kan också erfarenhetssatser och rättsnormer anföras som stöd för ett yrkande.

Med grunder för yrkandet kan i praktiken förstås samma som med motiveringarna till besvären. I 9 a § 1 mom. 4 punkten lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden avses med grunder alla de omständigheter som anförs till stöd för yrkandet, utan att det görs skillnad mellan rättsfakta och bevis. I 9 b § 3 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden nämns emellertid särskilt de bevis som skall åtfölja besvärsskriften.

I lagstiftningen används ordet "grund" också i annan bemärkelse än för att beskriva fakta som framförs till stöd för besvär. I 90 § 2 mom. kommunallagen används ordet för att beskriva arten av sådana fel i beslut som berättigar till anförande av besvär. En sådan grund föreligger enligt kommunallagen om beslutet har tillkommit i felaktig ordning, om den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller om beslutet annars strider mot lag. På motsvarande sätt används ordet grund i detta lagförslags 7 § 1 mom. sista meningen, då besvären begränsas till rättsfrågor. Med tanke på besvärstillståndsärenden finns det stadganden om grunderna för beviljande av besvärstillstånd, dvs. om besvärstillståndsgrunderna.

Syftet med den föreslagna regleringen är att det skall vara så enkelt som möjligt att anförda besvär och att förfarandet i allmänhet inte skall förutsätta särskild juridisk hjälp. Av denna orsak bör stadgandena vara tillräckligt detaljerade. Å andra sidan får detaljerna inte ge intrycket att det är svårt att anförda besvär.

Med tanke på anförandet och behandlingen av besvär är det viktigt att i besvärsskriften tillräckligt noggrant ange de fakta som ändringssökandens yrkande grundar sig på. Eftersom det inom förvaltningsrättskipningen i allmänhet är svårt och onödigt att göra skillnad mellan rättsfakta och bevisfakta,

förutsätts ingen sådan distinktion i besvärsskriften. Besvärsgunden förutsätts inte heller bli angiven på ett bestämt sätt, eftersom det vid klassificeringen av besvärsgrunder är fråga om en rättslig systematisering som kräver specialsakkunskap.

Av de skäl som anförs ovan används i paragrafens 1 mom. 3 punkten ordet grunder för att beskriva samtliga skäl som ändringssökanden anför till stöd för att hans yrkande är berättigat. Ändringssökanden förutsätts inte göra någon rättslig distinktion mellan grunderna. Av denna anledning stadgas i paragrafen inte heller särskilt att eventuella bevis skall anges.

I paragrafens 2 mom. stadgas om besvärstillstånd. Eftersom det i 13 a § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden stadgade kravet på ansökan om besvärstillstånd inte längre överensstämmer med praxis, föreslås att det frångås. I praktiken förutsätts inte heller för närvarande någon särskild ansökan om besvärstillstånd, utan ändringssökanden kan upprätta en besvärsskrift där han utöver de omständigheter som ansluter sig till besvären motiverar varför han anser att det föreligger en besvärstillståndsgrund. De föreslagna stadgandena överensstämmer i detta avseende med praxis.

En besvärsskrift skall i besvärstillståndsärenden upprättas på samma sätt som i ärenden där besvär kan anföras utan besvärstillstånd. Därutöver förutsätts endast att ändringssökanden i sin besvärsskrift anför också sin uppfattning om varför besvärstillstånd bör beviljas. Detta betyder inte att ändringssökanden i juridiska termer måste kunna redogöra för på vilken besvärstillståndsgrund han ansöker om tillstånd och varför det i det ifrågavarande ärendet föreligger en tillståndsgrund. Ändringssökanden förutsätts inte heller uttryckligen skriva att han ansöker om besvärstillstånd. På grundval av besväransvisningen vet ändringssökanden att besvären kan prövas endast om det i ärendet föreligger en grund för beviljande av besvärstillstånd. Ändringssökanden måste anförda skäl för sin åsikt att det föreligger en tillståndsgrund. Syftet med stadgandet är att tjäna som stöd för ändringssökanden när han utformar besvären och att hjälpa honom att föra fram synpunkter som talar för hans sak.

För högsta förvaltningsdomstolens vidkommande föranleder de nya stadgandena inte någon annan ändring än att vägran att

bevilja besvärstillstånd inte skall utformas som ett avslag på ansökan om besvärstillstånd utan som ett beslut om avvisande av besvären utan prövning, till följd av att det inte finns grund för besvärstillstånd.

Om ändringssökanden inte överhuvudtaget har framfört några sådana omständigheter som avses i paragrafens 2 mom. kan högsta förvaltningsdomstolen inleda ett kompletteringsförfarande. Å andra sidan kan för avgörandet av ansökan om besvärstillstånd relevanta omständigheter också annars framgå tillräckligt tydligt av besvären. Avsikten med förslaget till denna del är att åstadkomma en reglering som motsvarar det nuvarande flexibla förfarandet.

24 §. *Person- och adressuppgifter samt underskrift.* För individualisering av ändringssökanden skall hans namn och hemkommun framgå av besvärsskriften. Detta gäller även den företrädare som för ändringssökandens talan. Besvärsskriften kan sättas upp av någon annan än ändringssökandens företrädare. Om honom skall lämnas samma uppgifter som enligt gällande stadganden.

I besvärsskriften behöver uppges endast en postadress och ett telefonnummer för att meddelanden skall kunna tillställas ändringssökanden. Det är således inte nödvändigt att uppges både ändringssökandens och ombudets eller biträdets postadress. Som adress kan därför uppges t.ex. endast ombudets adress. Det är skäl att även uppges telefonnumret för att kontakterna vid behov skall kunna skötas smidigt per telefon.

I paragrafens 3 mom. stadgas att besvärsskriften kan undertecknas antingen av ändringssökanden eller dennes lagliga företrädare. Däremot kan det inte anses tillräckligt att besvärsskriften undertecknas av någon annan som har uppgjort handlingen, eftersom undertecknaren skall vara behörig att anföra besvär på partens vägnar.

Med underteckning avses att vederbörande egenhändigt skriver sitt namn. Om underskrift saknas blir följden i allmänhet ett kompletteringsförfarande.

25 §. *Bilagor till en besvärsskrift.* I paragrafen stadgas om de bilagor som skall fogas till besvärsskriften. Till denna skall liksom för närvarande fogas det beslut vari ändring söks. Enligt förslaget räcker det med en kopia, som varken behöver vara officiellt styrkt eller styrkt av privatpersoner. Sålunda är det tillräckligt att lämna in enbart en ko-

pia.

Syftet med förslaget är att slippa vissa svårigheter som det gällande stadgandet har medfört i praktiken. Det är osannolikt att det föreslagna stadgandet leder till att besvärsmyndigheterna får ta emot kopior som till sitt innehåll inte motsvarar det ursprungliga beslutet. Under handläggningen, särskilt när utlåtande begärs av den myndighet som fattat beslutet, kan kopian jämföras med originalhandlingen. Ifall det uppstår osäkerhet t.ex. om kopian motsvarar hela originalhandlingen, kan ändringssökanden uppmanas att lämna in originalhandlingen eller också kan den skaffas på tjänstens vägnar.

Paragrafens 1 mom. 2 punkten motsvarar vad som i 9 b § 1 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden stadgas om företeende av utredning om när besvärstiden har börjat. Med intyg avses särskilt ett sådant bevis som nämns i lagen om delgivning i förvaltningsärenden. Med annan utredning avses ändringssökandens meddelande om när besvärstiden har börjat i sådana fall då han inte har fått något intyg av en myndighet. Utredningen kan även innefatta ett motiverat påstående att ett intyg som en myndighet har utfärdat är felaktigt. Det kan t.ex. vara fråga om i 22 § 1 mom. och 29 § 3 mom. lagen om delgivning i förvaltningsärenden avsedd bevisning om att delfäendet skett senare än den sjunde dagen efter det att handlingen postats utan mottagningsbevis.

Inom förvaltningsrättsskipningen baserar sig utredningen till största delen på handlingar som parterna, myndigheterna och andra lägger fram. De fakta som framgår av handlingarna kan antingen direkt leda till en viss rättslig påföljd eller också kan de utgöra bevis. Med tanke på handläggningen av besvären är det väsentligt att ändringssökanden till sin besvärsskrift fogar de handlingar som är av betydelse för ärendets avgörande. I paragrafens 1 mom. 3 punkten föreslås ett stadgande om denna skyldighet.

Om en handling inte finns i den akt som myndigheten har tillgång till är det särskilt viktigt att åberopa och visa upp den. De handlingar som redan ingår i akten behöver ändringssökanden däremot i allmänhet inte foga till besvärsskriften.

Handlingen skall företes antingen i original eller som kopia. I vissa fall kan det vara nödvändigt att visa upp en handling i original.

När besvär anförs kan det vara nödvändigt att visa upp något annat föremål än en handling. Detta är emellertid ovanligt, varför det inte har ansetts nödvändigt att ta in något uttryckligt stadgande om detta i paragrafen.

I förslaget till 2 mom. ingår en hänvisning till 21 §, där det stadgas att ombudet skall foga en fullmakt till besvärsskriften.

26 §. *Hur besvärsskriften skall tillställas myndigheterna.* I paragrafens 1 mom. föreslås ett allmänt stadgande om till vilken myndighet en besvärsskrift skall tillställas. Förslaget innebär att den nuvarande regeln, enligt vilken besvärsskriften skall tillställas besvärsmyndigheten, bibehålls.

Under beredningen av stadgandet var alternativen att besvärsskriften skulle tillställas antingen besvärsmyndigheten eller den myndighet vars beslut överklagas. En huvudregel som skulle innebära att besvärsskriften skulle få tillställas vilken som helst av dessa myndigheter kan inte anses vara tillräckligt enkel ur förvaltningssynvinkel.

Stadgandet om till vilken myndighet besvärsskriften kan inlämnas måste vara tydligt och konsekvent. Vidare måste det medge så få undantag som möjligt. Detta är förenligt både med förvaltningens och ändringssökandenas intressen. Med tanke på ändringssökandens rättsskydd får regeln å andra sidan inte vara alltför rigid. Onödiga formaliteter får inte utgöra hinder för ett effektivt utnyttjande av besvärsrätten.

För en ändring av den nuvarande huvudregeln i 10 § 2 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden i en sådan riktning att besvärsskriften skall tillställas den myndighet som fattat det överklagade beslutet talar t.ex. den omständigheten att behandlingen därigenom blir snabbare, eftersom myndigheten genast kan bifoga handlingarna och sitt utlåtande till besvärsskriften. Myndigheten kan i detta sammanhang också rätta sitt beslut i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande. Besvärsmyndighetens arbetsbörda skulle därmed minska i någon mån. Detta förfarande motsvarar dessutom praxis i skatteärenden och i vissa andra kategorier av ärenden samt inom den allmänna rättskipningen. Dessutom skulle den myndighet som tar emot handlingarna i allmänhet ligga närmare ändringssökanden.

Mot en sådan ändring talar närmast följande omständigheter. En ändring av huvudregeln kan i sig uppfattas som besvärlig. Det kan upplevas som ett naturligare arrange-

mang att besvärsskriften lämnas in direkt till besvärsmyndigheten, särskilt med beaktande av att parterna redan i det ursprungliga förvaltningsärendet har vänt sig till den myndighet som är behörig att avgöra ärendet. Arrangemanget kan leda till att handlingar och utlåtanden i onödan tillställs besvärsmyndigheten, särskilt när besvär avvisas utan prövning. Ett eventuellt yrkande på verkställighetsförbud skall under alla omständigheter tillställas besvärsmyndigheten. Besvärsmyndigheten skulle inte alltid ha full klarhet om vilka besvär som anhängiggjorts. Vid kommunalbesvär skulle förfarandet försvåra arbetsfördelningen mellan kommunala och statliga myndigheter.

Den ändring som år 1986 genomfördes i Sverige och som innebär att besvärsskrifterna skall tillställas den myndighet som fattat det överklagade beslutet, baserar sig i stor utsträckning på andra ändringar i lagstiftningen. Den myndighet som fattat beslutet fick uppgiften att utreda om besvärstiden iakttagits och gavs i anslutning därtill rätt att fatta beslut om avvisning utan prövning. Genom reformen effektiviserades också systemet med självrättelse.

Det har inte konstaterats något behov i finsk förvaltningsrättskipning att genom ett allmänt stadgande överföra till någon annan myndighet än besvärsmyndigheten uppgiften att utreda om besvärstiden har iakttagits. Sådan självrättelse som avses i lagen om förvaltningsförfarande är dessutom möjlig även medan besvär är anhängiga. Eftersom vår lagstiftning innehåller flera specialstadganden om rättelse före besvär, finns det hos oss inte ett sådant behov av effektiviserad tillämpning av självrättelsestadgandet som i Sverige.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. ingår den i gällande rättspraxis omfattade principen att en besvärsskrift på ett giltigt sätt kan tillställas besvärsmyndigheten, även om den enligt ett specialstadgande borde tillställas någon annan myndighet.

Det föreslagna 3 mom. motsvarar andra meningen i 10 § 2 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, som gäller rätt för den som är intagen i fängelse eller en annan sluten anstalt att lämna sin besvärsskrift till anstaltschefen för vidarebefordran till vederbörande myndighet. I dessa fall räcker det med att lämna in besvärsskriften till anstaltschefen inom utsatt tid. Förutom fångar gäller stadgandet bl.a. personer

som med stöd av mentalvårdslagen, lagen om missbrukarvård, lagen om smittsamma sjukdomar och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/77) har intagits för vård oberoende av sin vilja.

I den föreslagna paragrafen ingår inte något stadgande motsvarande 10 § 1 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden om att ändringssökanden kan anlita ombud, eftersom detta ändå framgår av förvaltningsprocesslagen. Ett mot 10 § 3 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden svarande stadgande om sättet för frambefordran av besvärsskrift behövs inte i förvaltningsprocesslagen, eftersom detta förfarande regleras i lagen om översändande av handlingar. Formuleringen av lagförslaget har även påverkats av att en utredning om nyttjande av modern kommunikationsteknik vid anhängiggörande av ärenden pågår vid justitieministeriet.

27 §. *Ändring av besvär.* I paragrafens 1 mom. stadgas om vilka nya yrkanden ändringssökanden kan framställa efter besvärstidens utgång. I paragrafens 2 mom. stadgas om möjligheten att åberopa nya omständigheter till stöd för ett tidigare framställt yrkande. Förslaget bygger på stadgandena i 14 kap. 2 § 1 och 3 mom. rättegångsbalken.

Syftet med förslaget är inte att ändra nuvarande praxis, utan att i lagen ta in ett allmänt stadgande som fastställer de nuvarande huvudprinciperna och som samtidigt är tillräckligt flexibelt för att kunna tillämpas i alla typer av situationer inom förvaltningsrättskipningen. Det föreslagna stadgandet gäller endast ändringssökandens rätt att efter besvärstidens utgång anföra nya yrkanden och omständigheter. Det reglerar inte andra parter rätt att under rättskipningsförfarandet framföra yrkanden, påståenden eller andra omständigheter.

Grunden för besvärsförfarandet är det överklagade beslutet samt de ändringsyrkanden som framställts och de omständigheter som anförts till stöd för yrkandena. Det är viktigt både för ändringssökanden och med tanke på förfarandet att veta i vilket skede av besvärsförfarandet yrkanden och motive-ringar till dem senast skall framföras samt i vilken utsträckning parterna är bundna vid det som anförts under tidigare handläggningsskeden.

Den föreslagna paragrafen reglerar inte förhållandet mellan förvaltningsförfarandet

och den första besvärinstansen, dvs. i vilken mån besvärens omfattning är beroende av i vilken omfattning ärendet var anhängigt när förvaltningsbeslutet fattades. Inte heller förhållandet mellan besvär i första instans och fortsatta besvär föreslås bli reglerat i denna paragraf. Å andra sidan avspeglar paragrafen de principer som inverkar på avgörandet av dessa frågor.

I förslaget till 1 mom. behandlas framställande av nya yrkanden. Med nytt yrkande avses här även utvidgning av ett tidigare framställt yrkande. Det är alltid möjligt att begränsa eller återta ett yrkande. Av momentet framgår under vilka förutsättningar ett nytt yrkande kan anföras. Samtidigt framgår huvudregeln att nya yrkanden inte får anföras efter besvärstidens utgång.

De undantag från huvudregeln som nämns i momentet motsvarar nuvarande praxis, som grundar sig på stadgandena i 14 kap. 2 § rättegångsbalken. I 14 kap. 2 § 1 mom. 1 punkten rättegångsbalken har möjligheterna att framställa nya yrkanden på grund av förändrade omständigheter begränsats till förändringar som har skett under rättegången. För att stadgandets tillämpning inte i enskilda fall skall bli alltför osmidig, innehåller det föreslagna stadgandet inga motsvarande begränsningar. Förändringar i omständigheterna kan i allmänhet anses föreligga när det är fråga om sådant som ändringssökanden inte har kunnat beakta under besvärstiden.

Eftersom förslaget har formulerats endast med tanke på besvärärenden, anges som en undantagsgrund inte det fall som nämns i slutet av 14 kap. 2 § 1 mom. 3 punkten rättegångsbalken, nämligen att ett nytt yrkande kan framställas om det i väsentlig mån bygger på samma grund som det ursprungliga yrkandet. Av samma orsak har även 14 kap. 2 § 1 mom 2 punkten rättegångsbalken bortlämnats.

Paragrafens 2 mom. motsvarar 14 kap. 2 § 3 mom. rättegångsbalken samt nuvarande praxis. Med grunder avses i momentet både rätts- och bevisfakta. I praktiken kan tolkningsproblem uppstå vid bedömningen av när ett nytt rättsfaktum leder till att saken därigenom blir en annan. Det är emellertid inte möjligt att utfärda detaljerade stadganden om detta, utan frågan måste lämnas beroende av praxis.

I rättspraxis rörande kommunalbesvär har det ansetts att nya besvärsgrunder inte får anföras efter besvärstidens utgång. Om änd-

ring har sökts t.ex. på den grunden att ett beslut till följd av jäv har tillkommit i fel ordning, kan det inte efter besvärstidens utgång yrkas att beslutet skall ändras t.ex. på den grunden att fullmäktige har överskridit sin behörighet. Däremot kan ny utredning till stöd för en tidigare angiven besvärgrund framföras. Syftet med det föreslagna stadgandet är inte att ändra denna särskilda omständighet rörande kommunalbesvär.

28 §. *Kompletteringsförfarande.* I paragrafens 1 mom. föreslås stadganden om komplettering av bristfälliga besvär. Förslaget är allmännare formulerat än nuvarande 11 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, men till sakinnehållet motsvarar det gällande stadganden och den praxis som uppkommit på grundvalen av dem. Om ett fel i besvären lätt kan rättas på tjänstens vägnar är det inte nödvändigt att inleda kompletteringsförfarande. T.ex. om det överklagade beslutet uppenbarligen av misstag inte har fogats till besvärsskriften, kan det i praktiken enklast skaffas genom ett telefonsamtal till den myndighet som har fattat beslutet. Ett enklare förfarande än det skriftliga kompletteringsförfarandet är att per telefon underrätta ändringssökanden om bristerna.

I paragrafens 2 mom. stadgas om myndigheternas skyldighet att reservera skälig tid för komplettering av besvär. Myndigheterna skall likaså enligt stadgandet meddela ändringssökanden i vilket avseende besvären är bristfälliga. Så förfars redan nu trots att det inte stadgas om saken i gällande lag.

Om ändringssökanden inte på myndighetens begäran kompletterar handlingarna inom utsatt tid, kan ärendet avgöras eller avvisas utan prövning oberoende av vilket slags brist det är fråga om. I vissa fall kan ändringssökanden på nytt beredas tillfälle att komplettera besvären. Detta kan vara nödvändigt särskilt när det är uppenbart att bristen närmast berott på ett missförstånd.

29 §. *Överföring av ett ärende.* Genom att besväransvisning fogas till besvären får ändringssökanden detaljerad information om hur han skall förfara om han vill anhängiggöra besvär. Om besväransvisningen är felaktig tryggar lagförslaget 16 och 30 §§ ändringssökandens ställning.

Trots detta kan ärenden ibland anhängiggöras hos fel myndighet. För undvikande av oklarheter i fråga om myndighetens skyldigheter och rättigheter när det gäller överföring av ärenden i sådana fall, föreslås i lagen

ett stadgande om överföring av ärenden.

Syftet med de föreslagna stadgandena är att ange att myndigheterna även inom förvaltningsrättskipningen på eget initiativ kan överföra ärenden till rätt myndighet. Ett enkelt överföringsförfarande är ofta både för myndigheten och ändringssökanden ett rationellt och arbetssparande sätt att styra ärendet till rätt myndighet.

I 8 § lagen om förvaltningsförfarande stadgas om överföring av ärenden från en förvaltningsmyndighet till en annan. Ett av syftena med lagförslaget är att skapa ett system som innebär att förfarandet inom förvaltningsrättskipningen inte onödigt avviker från förvaltningsförfarandet. Förvaltningsrättskipningens särdrag, bl.a. det jämfört med den allmänna rättskipningen relativt komplexa besvärssystemet samt de förfaranden som förekommer i vissa andra länder, talar för att överföringsstadganden tas in i förvaltningsrättskipningen även om motsvarande stadganden inte finns inom den allmänna rättskipningen.

Förslaget till paragraf gäller överföring av såsom besvär anhängiggjorda ärenden. Enligt lagförslaget 68 och 73 §§ gäller paragrafen på motsvarande sätt också ärenden som har anhängiggjorts som övriga förvaltningsprocessuella ärenden.

Huvudsyftet med det föreslagna stadgandet är att göra det möjligt att överföra besvär och andra förvaltningsprocessuella ärenden till den behöriga rättskipningsmyndigheten. Det finns inget absolut hinder för att överföra också andra typer av ärenden, om detta står i överensstämmelse med de övriga rättsnormer som skall iakttas i saken. Stadgandet kan få ett betydande tillämpningsområde också då ärenden som har anhängiggjorts som förvaltningsprocessuella ärenden överförs till en annan myndighet för att behandlas vid förvaltningsförfarande. Eftersom det i den föreslagna förvaltningsprocesslagen inte kan tas in ovillkorliga stadganden t.ex. om överföring av såsom privaträttsliga tvistemål behandlade ärenden till allmän underrätt, stadgas det i den föreslagna paragrafens 1 mom. att en myndighet kan överföra ett ärende till en annan myndighet.

Paragrafen kan även tillämpas när besvär har anförts hos en sådan förvaltningsmyndighet som enligt stadgandena om ändringssökande inte överhuvudtaget borde behandla besvärärenden. Till följd av 1 § gäller stadgandet däremot inte sådana fall

där förvaltningsrättsliga besvär t.ex. anhängiggjorts felaktigt hos hovrätten i stället för hos länsrätten, eftersom det i hovrätten tillämpas annan lag.

I den föreslagna paragrafen finns inget uttryckligt stadgande om den situationen att ett ärende har anhängiggjorts i den ordning som stadgas för förvaltningsförfarande, trots att det borde behandlas inom förvaltningsrättskipningen. Dessa situationer regleras inte heller i 8 § lagen om förvaltningsförfarande. De torde vara rätt ovanliga. Om det i den handling genom vilken ärendet har anhängiggjorts yrkas på ändring av ett beslut, kan ärendet i allmänhet karaktäriseras som ändringssökande. Enligt lagförslagets 29 § kan det i så fall överföras till rätt myndighet.

Även om lagen inte fastställer någon skyldighet att överföra ärenden, är syftet med stadgandet att överföring skall ske när det är möjligt och i praktiken ändamålsenligt.

Ett hinder för överföring kan vara att det inte utgående från handlingarna med tillräcklig säkerhet kan fastställas vilken myndighet som är behörig. En annan orsak till att ingen överföring görs kan även vara t.ex. att tidsfristen redan löpt ut, vilket innebär att en överföring är onödig. I praktiken kan det dessutom vara oklart om det överhuvudtaget är fråga om besvär eller om det är någon annan skrivelse som har sänts till myndigheten. Myndigheterna får ta emot varierande skrivelser i vilka deras förfaringssätt och beslut kritiseras utan direkt avsikt att söka ändring.

En förutsättning för överföring är dessutom att ärendet har anhängiggjorts hos fel myndighet av misstag eller okunskap. Syftet är att förhindra ett sådant missbruk av överföringsstadgandet att någon för att spara tid, postavgifter eller besvär med avsikt lämnar in sina besvär till fel myndighet.

Om det till en myndighet per post eller med bud inkommer en till myndigheten riktad besvärsskrivelse som den inte är behörig att behandla, är det svårt att veta om avsändaren visste att myndigheten saknade behörighet eller om han har misstagit sig. Naturligast är det att anta att det är fråga om misstag eller okunskap. Myndigheten skall därför i allmänhet avvisa överföringen endast om den kan konstatera att det inte varit fråga om misstag eller okunskap.

Enligt den andra meningen i förslaget till 1 mom. behöver något formellt rättskip-

ningsbeslut om överföringen inte fattas ifall det är uppenbart att en annan myndighet är behörig. Överföringen kan verkställas så att den överförande myndigheten tillställer den behöriga myndigheten handlingarna och meddelar att överföringen sker med stöd av 29 § 1 mom., utan något beslut om avvisande av besvaren. För att stadgandet skall ha någon faktisk betydelse i besvärssärenden där fristen i allmänhet är kort, har det ansetts nödvändigt att överföring kan ske utan beslut om avvisande.

Ett beslut om avvisande av besvär som innehåller myndighetens ståndpunkt beträffande sin egen behörighet är överklagbart. I klara fall kan en sådan besvärsmöjlighet i onödan bromsa behandlingen av huvudsaken. Om överföringen sker utan beslut om avvisande föreligger inte heller något överklagbart avgörande.

En förutsättning för detta förfarande är att behörighetsfrågan är uppenbar, vilket betyder att behörigheten framgår utan större utredning och är ostridig. Om så inte är fallet, skall beslut om avvisande av besvaren fattas. Eftersom det är fråga om rättskipning måste relativt strikta förutsättningar stadgas för avvikelser från den normala behandlingsordningen.

Eftersom överföring av ett ärende utan beslut om avvisande endast är ett proceduravgörande som inte förutsätter något formellt beslut, kan överföringsavgörandet fattas i en annan sammansättning än den som stadgas för avgörande av ett rättskipningsärende. Sålunda skall t.ex. föredraganden kunna fatta beslutet.

I författningar eller interna föreskrifter om rättskipningsmyndigheterna skall vid behov stadgas eller bestämmas hur den behörighet varom stadgas i andra meningen i 29 § 1 mom. skall utövas inom myndigheten.

Enligt den sista meningen i förslaget till 1 mom. skall ändringssökanden informeras om överföringen. Väsentlig information är till vilken myndighet ärendet överförs. Det ankommer på den överförande myndigheten att lämna denna information, vilket helst bör ske skriftligen. Detta stadgande får särskild betydelse i det fall att inget beslut om avvisande fattas och delges parten.

Avsikten med paragrafens 2 mom. är att i överensstämmelse med 8 § 4 mom. lagen om förvaltningsförfarande samt nuvarande praxis fastställa att besvärsskriften eller en annan handling varmed ett ärende anhängig-

görs inom utsatt tid skall vara den myndighet tillhanda, som den på ett giltigt sätt kan inlämnas till. När det är fråga om en besvärsskrift avses här den myndighet som framgår av förslaget till 26 § eller som bestäms enligt ett specialstadgande. Om ett ärende som skall överföras upptas till behandling som ett förvaltningsärende hos en förvaltningsmyndighet, avses med rätt myndighet i allmänhet den myndighet som avgör ärendet.

Syftet med det föreslagna överföringsförfarandet och särskilt den andra meningen i 29 § 1 mom. är att myndigheten skall försöka handla så snabbt som möjligt när tidsfristen håller på att löpa ut. Vid behov kan överföringen ske t.ex. med fax eller genom att handlingarna sänds till den rätta myndigheten med bud.

I 29 § föreslås inte något uttryckligt stadgande om vad som skall ske när avsikten varit att anhängiggöra ett ärende hos rätt myndighet men handlingarna i verkligheten har tillställts fel myndighet. Myndigheten kan även i detta fall i överensstämmelse med den princip som framgår av 29 § 1 mom. överföra skrivelsen till den rätta myndigheten. Ändringssökanden skall i enlighet med momentets sista mening informeras också om denna överföring. På iakttagandet av tidsfristen tillämpas paragrafens 2 mom. Den andra meningen i paragrafens 1 mom. skall inte tillämpas, eftersom det inte i ett sådant fall fattas något beslut om avvisande utan prövning.

I 8 § 3 mom. lagen om förvaltningsförfarande stadgas om tillämpning av överföringsstadgandena också på andra handlingar än sådana som avser anhängiggörande av ett ärende. Även om det inte finns något motsvarande stadgande i den föreslagna paragrafen, skall överföringsparagrafens principer tillämpas t.ex. i ett fall att motparten av misstag sänder sin förklaring till fel myndighet. Det har inte ansetts nödvändigt att uttryckligen stadga om detta.

30 §. *Verkan av felaktig besvärсанvisning.* I paragrafen föreslås i huvudsak mot 13 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden svarande stadganden om verkningarna av felaktig besvärсанvisning. De föreslagna stadgandena har formulerats kortare och enklare än de gällande stadgandena. I förslaget till 16 § finns ett stadgande om rättelse av felaktig besvärսundervisning. I praktiken kommer sannolikt 30 § att vara av stör-

re betydelse än 16 § när det gäller att förhindra rättsförluster till följd av en felaktig besvärсанvisning.

Stadgandet utgår från att besvärսrätten skall tryggas. Enligt paragrafens 1 mom. förlorar ändringssökanden inte sin talerätt på grund av att myndigheten inte har gett någon besvärսundervisning eller denna har varit bristfällig eller på annat sätt felaktig. Med felaktighet avses även att någon uppgift saknas i besvärсанvisningen.

Till sådana felaktigheter som avses i paragrafens 1 mom. hänförs fel beträffande besvärstiden och angivande av besvärսmyndigheten, dvs. fel av den typ som för närvarande stadgas i 13 § 1 och 2 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. En jämförbar situation är den att anvisningen innehåller en felaktig uppgift om till vilken myndighet besvärsskriften skall inlämnas.

Det som i 13 § 4 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden stadgas om utebliven eller bristfällig besvärсанvisning är i viss mån problematiskt. Stadgandet förefaller t.ex. förutsätta att ändringssökanden skall iaktta den stadgade besvärstiden även om ingen besvärсанvisning har fogats till beslutet. Dessutom är stadgandets förhållande till paragrafens tidigare moment delvis oklar. Därför föreslås i denna lag inget stadgande som motsvarar 13 § 4 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

Av 13 § 1—3 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden framgår att ändringssökanden skall iaktta antingen besvärсанvisningen eller lagens stadganden om anhängiggörande av besvär. Något sådant stadgande föreslås inte i förvaltningsprocesslagen. Det räcker med att konstatera att en bristfällig eller felaktig besvärсанvisning inte leder till förlust av talerätten. I praktiken innebär den föreslagna regleringen bl.a. att den som följt en felaktig besvärсанvisning bibehåller sin talerätt.

Förslaget till 2 mom. kompletterar stadgandet i 1 mom. I detta moment föreslås i överensstämmelse med 13 § 2 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden stadgat om myndighetens skyldighet att överföra inkomna besvär till rätt myndighet. Av förslaget framgår att stadgandet gäller både när fel besvärսmyndighet angivits i besvärсанvisningen och när det i anvisningen felaktigt uppgivits till vilken myndighet besvärsskriften får inlämnas. Ändrings-

sökanden förlorar sålunda inte sin talerätt trots att besvären inkommer till rätt myndighet först efter besvärstidens utgång.

6 kap. Hur besvär inverkar på verkställigheten av beslut

31 §. *Besluts verkställbarhet.* I lagens 31 § föreslås ett stadgande som i sak motsvarar vad som i 14 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden stadgas om verkställighet av beslut. Enligt sistnämnda lag har besvär den verkan att ett beslut inte kan verkställas. Detta föreslås vara huvudregeln också enligt förvaltningsprocesslagen, även om det i speciallagstiftning finns ett stort antal undantag. Denna suspensiva inverkan på verkställigheten är av stor betydelse för rättssäkerheten. Det är därför skäl att överväga och i varje enskilt fall särskilt motivera nödvändigheten av undantag från huvudregeln.

I paragrafens 2 mom. nämns de grunder på vilka ett beslut kan verkställas innan det har vunnit laga kraft. Grunderna är desamma som enligt 14 § 2 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. I paragrafens 2 mom. föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning. Även detta motsvarar nuläget. Med beaktande av att det om flera typer av förvaltningsbeslut stadgas närmare i förordning, är det av praktiska skäl nödvändigt att utan särskilt bemyndigande i det skedet när en förordning utfärdas överväga om det finns särskilda skäl att bestämma att beslutet skall kunna verkställas omedelbart.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. stadgas att besvär inte utgör något hinder för verkställighet, om besvärstillstånd behövs i ärendet. Ett sådant beslut är således verkställbart genast efter att det givits. Stadgandet motsvarar den andra meningen i 14 § 1 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

De föreslagna stadgandena gäller både förvaltningsbeslut och beslut som fattas vid förvaltningsrättskipning.

32 §. *Besvärsmyndighetens föreskrifter om verkställigheten.* Förslaget till 1 mom. innehåller för det första ett mot 14 § 3 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden svarande stadgande om besvärsmyndighetens rätt att förbjuda verkställigheten av ett beslut eller bestämma att

verkställigheten skall avbrytas. I det föreslagna stadgandet nämns ingenting om besvärstillstånd, eftersom det enligt förvaltningsprocesslagen förhåller sig så att anhängiggörande av ett besvärstillståndsärende innebär att också besvär blir anhängiga.

I 1 mom. föreslås vidare stadgat att besvärsmyndigheten också kan utfärda andra föreskrifter som gäller verkställigheten. Något sådant stadgande finns inte i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, men utvidgningen är nödvändig för att lagstiftningen inte i onödan skall begränsa rättskipningsmyndigheternas behörighet att ge temporärt rättsskydd. Finlands folkrättsliga förpliktelser kan i framtiden ställa ökade krav på domstolarnas behörighet.

Stadgandet kan eventuellt även tillämpas så att besvärsmyndigheten tillåter verkställighet under den tid besvär är anhängiga, om någon annans rättsskydd än ändringssökandens förutsätter det och verkställigheten inte oimintetgör besvären.

Vid beredningen har avseende fästs vid Europarådets rekommendation (rekommendation [89] 8) om domstolars säkringsåtgärder i förvaltningsärenden. Rekommendationen innehåller fyra principer. Andra stycket i den första principen förutsätter att det i brådskande fall eller när ett administrativt rättelseyrkande har framställts skall vara möjligt att be en domstol ge order om en säkringsåtgärd redan innan huvudsaken har blivit anhängig hos domstolen.

Med beaktande av att besvär i allmänhet framskjuter verkställigheten av ett beslut samt den enkla proceduren för anhängiggörande av besvär, har den nämnda principen allmänt taget inte någon större betydelse för våra förhållanden. I vissa fall kan den dock förbättra rättsskyddet. Eftersom ett förverkligande av principen i vår lagstiftning förutsätter detaljerad utredning, är reformen inte aktuell i detta sammanhang. Med stöd av 7 kap. rättegångsbalken kan en allmän domstol i vissa förvaltningsärenden besluta om säkringsåtgärder även om ärendet ännu inte har anhängiggjorts som ett förvaltningsprocessuellt ärende.

Enligt det andra stycket i rekommendationens fjärde princip skall förfarandet vara kontradiktoriskt. Om detta inte har varit fallet, t.ex. på grund av tidsbrist, skall enligt det tredje stycket i samma princip ärendet med det snaraste behandlas på nytt, varvid parterna skall höras. I lagförslagets 34 §

stadgas om hörande av en part. Detta stadgande är av betydelse också i de fall som det är fråga om i detta sammanhang. Om motparten inte kan höras, t.ex. på grund av sakens brådsakande natur eller för att åtgärden skall komma som en överraskning, kan en tillfällig föreskrift utfärdas till dess att motparten kan höras.

I paragrafens 2 mom. stadgas om det yttrande som i det slutliga beslutet skall ges om verkställighetsföreskriften. Enligt stadgandet skall ett yttrande ges vid behov. Härmed avses situationer där rättsläget annars kan förbli oklart. I momentets andra mening föreslås dessutom ett stadgande om att besvärsmyndigheten kan bestämma att en verkställighetsföreskrift skall vara i kraft till dess att beslutet har vunnit laga kraft eller en högre myndighet bestämmer något annat. På så sätt kan det garanteras att en situation förblir oförändrad tills beslutet har vunnit laga kraft. I praktiken innebär detta t.ex. att om länsrätten har utfärdat ett verkställighetsförbud i samband med kommunalbesvär och senare förkastar besvären, kan den likväl i sitt beslut bestämma att beslutet inte får verkställas förrän det har vunnit laga kraft eller högsta förvaltningsdomstolen har bestämt annat.

I paragrafens 3 mom. föreslås ett stadgande om att besvärsmyndigheten då den återförvisar eller överför ett ärende kan bestämma att det upphävda beslutet skall följas till dess att ärendet avgörs eller den myndighet som handlägger det bestämmer något annat. I praktiken har det utgjort ett missförhållande att ett upphävt besluts rättsverkningar helt upphört trots att det inte är uppenbart att en återförvisning eller överföring av ärendet kommer att leda till ett helt annat beslut.

Den myndighet som behandlar extraordinär ändringssökande kan enligt förslaget till 66 § förordna om verkställigheten, med iakttagande på motsvarande sätt av vad som stadgas i 32 §.

redningen kan inte enbart basera sig på fakta som parterna själva åberopar och fogar till rättegångsmaterialet.

I paragrafens 1 mom. föreslås ett stadgande som motsvarar det nuvarande rättsläget och enligt vilket besvärsmyndigheten skall se till att ärendet blir utrett. Med utredning avses här en sådan undersökning av fakta som med hänsyn till prövningssrättens omfattning, rättsmedlets särdrag och motsvarande faktorer är rimlig. Stadgandet anger närmast att processen skall ledas så att den materiella sanningen kan utredas. I slutet av paragrafen definieras närmare hur och i vilken omfattning myndigheten i praktiken skall fullgöra sin utredningsskyldighet.

Av lagförslagets 23 § framgår ändringssökandens skyldighet att lägga fram grunderna för sina yrkanden. Av lagens 34 § följer att motparten skall uppge grunderna för sitt bestridande. I 36 § 1 mom. föreslås bli stadgat att i ärendet i vanliga fall skall inhämtas ett utlåtande av den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet. Enligt den föreslagna 28 § skall rättskipningsmyndigheten iakttäta ett kompletteringsförfarande. Dessa stadganden ger uttryck för principen att parterna skall redogöra för fakta som stöder deras yrkanden eller motyrkanden. Den förvaltningsmyndighet som fattat det tidigare beslutet jämföras i detta avseende delvis med en part, även om myndigheten inte formellt intar partsställning.

Besvärsmyndighetens uppgift i början av förfarandet är att leda processen så att parterna kan lägga fram sitt material. I allmänhet resulterar redan skriftväxlingen i ett sådant rättegångsmaterial att ett avgörande kan komma till stånd. Även om den inkvisitoriska principen kan sägas råda inom förvaltningsprocessen avviker det ovan beskrivna första skedet i förfarandet inte nödvändigtvis på ett avgörande sätt från ett handläggningsförfarande där domaren utnyttjar sin rätt att ställa frågor.

Om en sedvanlig skriftväxling inte enligt besvärsmyndighetens uppfattning ger tillräcklig utredning om fakta i ärendet, kan utredningen i allmänhet inte lämnas därhän, utan besvärsmyndigheten måste själv gå vidare med den. Enligt förslaget skall i första hand rättskipningsmyndigheten då uppmärksamgöra parterna på vilken tilläggsutredning som skall företas. Detta kompletteras av anmärkningar och förfrågningar i syfte att förtydliga parternas yrkanden.

7 kap. Handläggning och utredning av ärenden

33 §. *Utredning av ett ärende.* Förvaltningsens lagbundenhet, kravet på effektivt rättskydd, förvaltningsärendenas indispositiva natur, det delvis bristfälliga tvåpartsförhållandet och det allmännas intresse förutsätter att förvaltningsprocessuella ärenden utreds så att den materiella sanningen uppnås. Ut-

Besvärsmyndighetens aktivitet när tilläggsutredning skall inhämtas kan på goda grunder variera, särskilt beroende på hur kompetent en part bedöms kunna sköta sitt ärende. Denna bedömning kan påverkas t.ex. av om parten är offentlig eller privat till sin karaktär. Även anlitande av ombud kan påverka bedömningen.

Momentets betydelse framträder tydligt framför allt när ett normalt hörande har skett och saken ännu därefter konstateras ha förblivit oklart. Besvärsmyndigheten skall då i första hand för de parter som nämns i momentet påvisa vad som är oklart samt bereda dem tillfälle att komplettera sina utredningar. Om inte tillräcklig utredning kan inhämtas heller på detta sätt blir det aktuellt att överväga att inhämta utredningen på tjänstens vägnar. Om de förutsättningar som nämns i 2 mom. är för handen kan besvärsmyndigheten å andra sidan själv direkt skaffa tilläggsutredning. Parterna behöver inte nödvändigtvis alltid uppmanas att komplettera rättegångsmaterialet, utan besvärsmyndigheten kan inhämta utredningen på annat sätt om den i praktiken finns att få.

I det föreslagna stadgandet nämns ingenting om till vilken av flera parter besvärsmyndighetens uppmaning att lägga fram tilläggsutredning skall riktas. Det är inte möjligt att utfärda sådana allmänna stadganden när det gäller förvaltningsprocessen. Detta beror delvis på att man inom förvaltningsprocessen inte kan tala om någon egentlig bevisbörda. Utgångspunkten måste dock anses vara att den som har framställt ett yrkande skall lägga fram grunderna för det, medan den part som bestrider yrkandet skall lägga fram grunderna för detta. Parterna skall kunna lägga fram åtminstone någon form av bevisning när det gäller grunderna för sina yrkanden. Ett viktigt kriterium kan därutöver anses vara att en uppmaning att förete utredning riktas till den som i praktiken lättast och tillförlitligast kan göra detta.

Eftersom det i förvaltningsprocessen inte alltid finns ett formellt tvåpartsförhållande jämförs i paragrafen med en part den myndighet som avses i 36 § 1 mom., dvs. den förvaltningsmyndighet som har fattat det tidigare beslutet. Om denna myndighet också formellt intar partsställning saknar stadgandet till denna del betydelse. Om det allmänna talan förs av någon annan myndighet, är avsikten att den uppmaning som avses i paragrafen skall riktas till denna part i

stället för till den myndighet som tidigare har fattat beslut i ärendet.

Den föreslagna paragrafens 2 mom. gäller skaffande av tilläggsutredning på tjänstens vägnar. Besvärsmyndigheten vänder sig då direkt till en annan myndighet och ber om utredning av en viss fråga. Besvärsmyndigheten kunde likaså på eget initiativ t.ex. bestämna att ett vittne skall höras eller inhämta ett sakkunnigutlåtande. Stadgandet kan även vara av betydelse när muntlig förhandling eller syn ordnas på tjänstens vägnar, även om det skulle vara fråga om att parterna i förbandet bereds tillfälle att komplettera grunderna för sina yrkanden.

Skyldigheten att på tjänstens vägnar skaffa tilläggsutredning kan inte regleras genom enkla och absoluta stadganden. En sådan skyldighet kan fungera som utgångspunkt i förbandet men det finns ett flertal omständigheter som kan begränsa den. I förslaget nämns för det första att handläggningen skall vara opartisk, vilket är en faktor som skall beaktas när utredning skaffas. Detta kan inverka på två sätt. För det första skall besvärsmyndigheten vara opartisk när den skaffar tilläggsutredning. Om t.ex. fakta i ärendet är oklara på ett sätt som är till nackdel för vardera parten, får tilläggsutredning inte skaffas enbart till gagn för den ena parten. Kravet på opartiskhet innebär vidare att en obalans som på något sätt framgår i samband med förbandet kan rättas till genom besvärsmyndighetens aktiva handlande. Om det t.ex. framgår att en enskild part i praktiken har stora svårigheter att skaffa utredning, medan motparten som är en myndighet har tillgång till effektiva metoder, skall besvärsmyndigheten använda sina befogenheter för att förstärka den enskilda partens ställning.

Kravet på opartiskhet är typiskt för en rättvis process. I och med att rättvisekravet nämns i momentet betonas det att besvärsmyndigheten då den skaffar utredning också i övrigt skall fästa avseende vid att rättskipningen är rättvis. Faktorer som måste beaktas är t.ex. handläggningens snabbhet, kostnaderna, muntligheten och hörandet. Härvid skall särskilt beaktas tillämpningspraxis rörande artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, dvs. vad som avses med en rättvis process. Avsikten med det föreslagna stadgandet är emellertid inte att utvidga tillämpningsområdet för principerna i denna artikel i konventionen

till alla förvaltningsprocessuella ärenden.

Slutligen hänvisas i momentet i allmänna ordalag till ärendets art som en faktor som påverkar besvärsmyndighetens aktivitet. Med ärendets art avses bl.a. dess materiella natur, dvs. hur stort det allmänna intresset är i saken. Vidare är det skäl att beakta eventuella särdrag i det ärende som skall avgöras. T.ex. i sociala ärenden kan det vara motiverat att på tjänstens vägnar verkställa utredning i större utsträckning än normalt.

Det föreslagna stadgandet är relativt flexibelt. Inom förvaltningsrättskipningen behandlas många typer av ärenden, varför det inte är möjligt att formulera något särskilt detaljerat stadgande. I stadgandet anges närmast de viktiga principer som skall iakttas i praktiken.

34 §. *Hörande av part.* I paragrafen föreslås ett allmänt stadgande om hörande av part med anledning av rättegångsmaterialet innan ärendet avgörs. Om hörande av en part som en garanti för en rättvis rättegång stadgas även i 16 § 2 mom. regeringsformen.

I den föreslagna paragrafen stadgas vilka krav på hörande av part som skall uppfyllas för att ett ärende skall kunna avgöras. I lagen föreslås inga detaljerade stadganden om sedvanligt hörande i början av handläggningen. Det har ansetts klarare att utfärda ett allmänt stadgande än att gå in för en detaljerad reglering. Det normala förfarandet skulle liksom nu vara att de övriga parternas förklaringar och ett utlåtande av den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet skaffas så snart besvären har anhängiggjorts. Efter att förklaringarna och utlåtandet har inkommit kan det vara skäl att låta ändringssökanden ge ett bemötande. Därefter går ärendet vanligen till egentlig beredning för att avgöras. Under beredningen och i avgörandeskedet kan det uppstå behov att höra parterna ytterligare.

I förvaltningsprocesslagen finns inte heller några stadganden om besvärsmyndighetens interna åtgärder vid hörandet, såsom om fördragandens rätt att verkställa hörandet, utan om detta stadgas liksom nu i författningar rörande respektive myndighet.

I paragrafen stadgas inte heller om parternas rätt att på begäran få uppgifter om handlingar och andra upptagningar som ingår i rättegångsmaterialet. Om detta stadgas i 19 § lagen om allmänna handlingars offentlighet.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. gäller hörandet parterna. Om inte den myndighet som har fattat det överklagade beslutet intar partsställning, skall hörandet ske enligt 36 §. I ett ärende som inte omfattar flera parter än ändringssökanden är 34 § av betydelse i det avseendet att ändringssökanden skall delges sådan utredning i ärendet som han inte själv har lagt fram.

En part skall höras om yrkanden som andra har framställt. Detta innebär särskilt att motparten skall höras om ändringssökandens yrkanden. Parterna skall dessutom höras om annat material, dvs. om hela rättegångsmaterialet. Till detta hänförs bl.a. parternas förklaringar, myndigheters utlåtanden samt sakkunnigutlåtanden. Rättegångsmaterialet kan förutom handlingar även omfatta andra föremål.

Det material som avses i lagrummet har vanligen karaktären av fakta och bevisning. Vidare kan det röra sig om påståenden, ställningstaganden, synpunkter och andra sådana konstanteranden som inte är direkta yrkanden.

Enligt 1 mom. skall en part höras endast med anledning av sådant material som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Om materialet inte hänför sig till det aktuella ärendet behöver parten inte höras om det. Detta gäller även nytt material som inte längre inverkar på avgörandet, eftersom ärendet redan blivit tillräckligt utrett utan detta material. Det ankommer på besvärsmyndigheten att avgöra om materialet kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Alla parter behöver inte nödvändigtvis beredas tillfälle att yttra sig om allt rättegångsmaterial, eftersom ärendet kanske bara delvis berör en viss part.

Eftersom hörandet av en part framför allt har den betydelsen att parten inför besvärsmyndigheten kan uttala sin uppfattning om rättegångsmaterialet, behöver parten inte höras om sådant material som han har fått vetskap om på annat sätt och om vilket han redan har kunnat uttala sig. Det vore å andra sidan inte tillräckligt att parten har kunnat uttala sig om någon omständighet i ett tidigare skede hos en annan myndighet, om han inte har haft tillfälle att uttala sig också hos besvärinstansen. Skyldigheten att höra en part bortfaller därför inte heller enbart till följd av att parten på annat sätt har fått vetskap om en omständighet. Brister eller oklarheter i en tidigare avgiven förklaring eller andra synpunkter skulle också annars

kunna skapa ett behov av att höra en part på nytt i samma fråga.

Den allmänna benämningen i paragrafen för parts utlåtande är förklaring, vilket motsvarar rådande praxis. Ändringssökandens svar på motpartens förklaring brukar kallas genmäle. I skattelagstiftningen kallas motpartens förklaring i allmänhet bemötande.

Skyldigheten att höra en part uppfylls genom att parten bereds tillfälle att avge en förklaring. Med stöd av 35 § i lagförslaget är följden av att någon förklaring inte avges den att ärendet det oaktat kan avgöras.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. stadgas på vilka grunder myndigheten kan avvika från skyldigheten att höra en part innan ett ärende avgörs. Det är nödvändigt att stadga om dessa undantag, eftersom det finns situationer där hörandet saknar betydelse både med avseende på rättsskyddet och ärendets utredning. Obefogat hörande av en part kan i vissa fall i onödan fördröja behandlingen av ärendet.

Enligt paragrafens 2 mom. får ärendet avgöras utan hörande av part, om yrkandet lämnas utan prövning. Detta innebär i praktiken framför allt att om alla yrkanden som framförts i ärendet lämnas utan prövning, behöver motparten inte höras. Inte heller ändringssökanden behöver i allmänhet höras om avvisandet. Den som har framställt ett yrkande behöver inte underrättas om att det föreligger ett hinder för prövning av hans yrkande, utan han får kännedom om detta i samband med avgörandet. Om endast en del av yrkandena lämnas utan prövning, kan hörandet med stöd av detta lagrum lämnas därhän endast till denna del. Stadgandet motsvarar i detta avseende gällande specialstadganden och praxis.

Ifall frågan om lämnande utan prövning i rättsligt hänseende eller med avseende på fakta är oklar eller ger rum för tolkning, är det i allmänhet skäl att höra parten i fråga om förutsättningarna för prövningen. Detta gäller både sådana eventuella grunder för lämnande utan prövning som rättskipningsmyndigheten själv har konstaterat och sådana argument som motparten har framfört. Att yrkandet lämnas utan prövning får inte komma som en överraskning för parten i det fall att frågan inte är ostridig. Besvärsmyndigheten skall då för parten ange på vilken grund det kan bli fråga om att lämna yrkandet utan prövning samt bereda honom tillfälle att yttra sig om saken.

I momentet nämns som en grund för att ändringssökanden lämnas ohörd att yrkandet omedelbart förkastas. Det skulle då inte föreligga något hinder för att pröva yrkandets sakinnehåll, men det skulle framgå direkt av besvärsskriften och det därtill anslutna materialet att yrkandet är uppenbart ogrundat. Det skulle då inte heller vara nödvändigt att höra motparten eller någon annan part med tanke på slutresultatet. Eftersom förkastandet kan ske på basis av det material som inlämnats i samband med att besvären anhängiggjorts, är det inte heller nödvändigt att höra ändringssökanden. Om förkastandet av ett yrkandet beror t.ex. på en utredning som har erhållits i ett myndighetsutlåtande, kan ändringssökanden inte lämnas ohörd med stöd av detta stadgande.

Momentet innefattar även ett allmänt stadgande enligt vilket ett ärende kan avgöras utan att parterna hörs, ifall hörandet av annan orsak är uppenbart onödigt. Det är motiverat att inta ett sådant allmänt stadgande i lagen, eftersom hörandet i ett enskilt fall kan visa sig uppenbart onödigt trots att det är fråga om en annan situation än en sådan som uttryckligen nämns i stadgandet. Om endast de uttryckliga undantagsgrunderna kan åberopas kan detta leda till ett onödigt formellt förfarande. Det allmänna stadgandet kan tillämpas särskilt när det framgår att ärendet inte avgörs till nackdel för parten. En typisk situation kan uppstå när parterna har hörts på sedvanligt sätt i handläggningens första skede. Om det av ett myndighetsutlåtande därefter framgår ny och betydelsefull utredning är det inte längre nödvändigt att höra den part till vars fördel ärendet avgörs.

Vid tillämpning av undantagsgrunderna är det skäl att beakta att även om det föreligger grunder för att låta bli att höra en part, kan det i vissa fall finnas särskilda skäl att underrätta en part om att ett rättskipningsärende som gäller honom är anhängigt. I det inledande handläggningsskedet borde det i allmänhet finnas mera vägande grunder för att lämna en part ohörd än i ett senare skede, när man överväger t.ex. behovet av ett genmäle.

Avsikten är att 2 mom. även skall omfatta situationer där frågan om besvärstillstånd skall avgöras. Beslut om huruvida grunder för beviljande av besvärstillstånd föreligger fattas i allmänhet så att högsta förvaltningsdomstolen kan besluta om saken utgående

från det material som ändringssökanden har lagt fram och som har uppkommit under den tidigare handläggningen. Inte heller motpartens rättsskydd förutsätter att han blir hörd i detta skede. Förfarandet motsvarar gällande praxis.

I paragrafens 3 mom. hänvisas till lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet, enligt vilken parternas möjlighet att få uppgifter ur en myndighets handlingar kan begränsas. För närvarande stadgas om detta i 19 § lagen om allmänna handlingars offentlighet. I justitieministeriets utkast till en proposition med förslag till lag om offentlighet för myndigheternas handlingar (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation, Helsingfors 1994) föreslås att i en ny lag om offentlighet för myndigheternas handlingar skall tas in ett mot 19 § lagen om allmänna handlingars offentlighet svarande stadgande som begränsar en parts rätt att få uppgifter ur en myndighets handlingar.

Enligt 19 § lagen om allmänna handlingars offentlighet har en part rätt att få uppgifter även ur en handling som inte är offentlig, om den kan eller har kunnat inverka på handläggningen av ärendet. Myndigheten kan emellertid vägra lämna en sådan uppgift om det skulle strida mot synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse att lämna uppgiften och om handlingen inte hör till processmaterialet i ett tvistemål eller ett brottmål. Det är således möjligt att inom förvaltningsrättskipningen göra undantag från principen om partsoffentlighet. När sådana undantag görs är det skäl att fästa särskilt avseende vid de krav som ställs i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Frågan om partsoffentligheten i fråga om rättegångsmaterial måste lösas inom ramen för den allmänna offentlighetslagstiftningen, till vilken det hänvisas i den föreslagna förvaltningsprocesslagen.

Av 19 § 3 mom. lagen om allmänna handlingars offentlighet framgår att en part inte har rätt att få uppgifter ur en föredragningsmemorial eller ett förslag till avgörande för rän ärendet har avgjorts. I samma paragrafs 4 mom. nämns de begränsningar som följer av 1 kap. 7 § rättegångsbalken. Dessa begränsningar gäller emellertid inte direkt sådant rättegångsmaterial som avses i den föreslagna paragrafens 1 mom. I 19 § 6 mom. lagen om allmänna handlingars offentlighet stadgas dessutom en särskild begränsning av rätten att få uppgifter för den som i egen-

skap av kommunmedlem har anfört kommunalbesvär.

Förslaget till 34 § gäller hörande av part innan ett ärende avgörs. Med avgörande avses här avslutande av behandlingen hos vederbörande rättskipningsmyndighet. Under behandlingen kan det fattas sådana processuella beslut som inte direkt berörs av paragrafen.

Typiska interlokutoriebeslut inom förvaltningsrättskipningen gäller sådana föreskrifter om verkställigheten som avses i 32 §. Det finns specialstadganden om hörande i vissa beslutssituationer. Enligt 34 § 2 mom. lagen om tryggnad av underhåll för barn är det möjligt att medan ärendet är anhängigt förordna om temporärt förbud att bevilja pass utan att den underhållsskyldige hörs. Under handläggningen fattas också andra beslut utan att det är möjligt att höra parterna eller också skulle hörandet kunna äventyra syftet med beslutet. Det kan t.ex. vara fråga om att vid vite kalla en part till muntlig förhandling eller att döma ut ett förelagt vite.

Andra interlokutoriebeslut inom förvaltningsrättskipningen gäller t.ex. begäran om utlåtande och förklaring samt ordnande av muntlig förhandling. I allmänhet blir det inte aktuellt att höra målsäganden då sådana beslut fattas. I samband med den muntliga förhandlingen kan det bli nödvändigt att fatta beslut med anledning av parternas processinvändningar. De närvarande parterna kan då yttra sig om en invändning. Det är inte möjligt att utfärda stadganden om alla dessa situationer, även om de allmänna principer som framgår av de föreslagna stadgandet i allmänhet kan tillämpas.

35 §. *Frist för avgivande av förklaring.* Paragrafen överensstämmer med nuvarande praxis. För närvarande finns i 14 § 3 mom. lagen om länsrätterna ett uttryckligt stadgande om utsättande av frist och om följderna av att fristen inte iakttas.

Enligt förslaget skall myndigheten förelägga en part skälig frist för avgivande av en förklaring. Även en myndighet som intar partsställning skall föreläggas frist. Fristen är i allmänhet 30 dagar, men i den föreslagna paragrafen kan inte anges någon exakt tidsgräns. Fristen kan därför vara längre eller kortare, beroende på ärendet. När myndigheten bedömer vilken frist som är rimlig skall den beakta inte enbart hur brådskande ärendet är utan också hur mycket tid parterna behöver för att omsorgsfullt avfatta sin

förklaring. Vid föreläggandet av fristen skall parterna bemötas jämnt.

Om en part inte utnyttjar sin möjlighet att inom utsatt tid inkomma med en förklaring, kan ärendet det oaktat avgöras. Detta skall nämnas när förklaringen inbegärs för att parten skall förstå vikten av att iaktta fristen. Å andra sidan skall också en försenad förklaring beaktas, om inte ärendets handläggning redan har framskridit så långt att den i praktiken inte längre kan beaktas vid beslutsfattandet.

Enligt förslaget kan myndigheten inte tillgripa tvångsåtgärder, t.ex. vite, för att få en förklaring. Patent- och registerstyrelsens besvärsnämnd kan numera vid vite förplikta en part att inkomma med en förklaring eller ett bemötande. Det finns inte något behov av sådana sanktioner att ett allmänt stadgande om saken skulle krävas. Vid behov kan det vara skäl att bereda parten ett nytt tillfälle att avge förklaring. Om en myndighet är part kan det anses höra till dess tjänsteplikt att avge förklaring på begäran av besvärsmyndigheten. Om en part underlåter att avge förklaring, skall betydelsen av detta bedömas i enlighet med stadgandena om bevisning.

Det ankommer på besvärsmyndigheten att besluta när en part skall höras. Det kan också stadgas att någon annan myndighet på eget initiativ skall verkställa hörandet, särskilt i det fall att besvärsskriften skall tillställas någon annan än den myndighet som avgör ärendet.

Om två eller flera parter förklaringar skall inhämtas i ett ärende bör hörandet om möjligt verkställas samtidigt, med användning av kopior av handlingarna.

När en part ombes ge en förklaring skall han tillställas det material som han skall yttra sig om.

Det har inte ansetts nödvändigt att uttryckligen stadga om vad som skall uppges i förklaringen om en part bestrider ett framställt yrkande. När motparten bestrider ett yrkande skall han till grund för bestridandet framlägga de bevis som han åberopar. När han åberopar bevis skall han uppges vad han avser att bevisa med dem.

36 §. *Myndighetsutlåtande.* I paragrafen stadgas om inhämtande av utlåtande från en myndighet. Paragrafens 1 mom. gäller utlåtande från den förvaltningsmyndighet som tidigare fattat beslut i ärendet och 2 mom. utlåtanden från andra myndigheter. I para-

grafens 3 mom. finns ett stadgande om föreläggande av frist. De föreslagna stadgandena motsvarar i stor utsträckning nuvarande praxis. Stadgandet i paragrafens 2 mom. preciserar gränsdragningen mellan myndighetsutlåtande och sakkunnigbevisning.

Enligt paragrafens 1 mom. skall besvärsmyndigheten inhämta utlåtande från den förvaltningsmyndighet som har fattat beslut i ärendet. Utgångspunkten är således den att besvärsmyndigheten är skyldig att inhämta ett utlåtande. Något utlåtande behöver inte inhämtas med stöd av denna paragraf i det fall att förvaltningsmyndigheten är part i ärendet. I så fall skall hörandet verkställas på grundval av 34 §.

Vad som i 36 § stadgas om inhämtande av utlåtande kompletteras 34 §, eftersom den beslutsfattande förvaltningsmyndigheten delvis intar partsställning också när den inte formellt uppträder som part.

Någon skyldighet att höra en förvaltningsmyndighet föreligger inte om förfarandet vore onödigt. När det inte är fråga om en part kan detta stadgande ges en något öppnare utformning är de undantagsgrunder som anges i 34 §. Orsaken till att något utlåtande inte inhämtas kan emellertid i många fall vara likartad. Den omständigheten att ett yrkande avvisas utan prövning och förkastas omedelbart kan således utgöra en grund för att lämna vederbörande ohörd. Något utlåtande behöver inte inhämtas enbart för avgörande av frågan om besvärstillstånd skall beviljas. Det kan vara onödigt att höra vederbörande också t.ex. av den anledningen att det allmänna talan förs av någon annan myndighet som skall höras med stöd av 34 §. En allmän förutsättning för ändring av beslutet är enligt förslaget således inte att förvaltningsmyndigheten eventuellt har kunnat yttra sig om hela rättegångsmaterialet.

Paragrafens 1 mom. föreslås gälla endast förvaltningsmyndigheter. Enligt momentet förutsätts något utlåtande inte bli inhämtat från en domstol eller en sådan särskild rättsskipningsmyndighet som avses i 1 § 2 mom. Regeln föreslås liksom för närvarande vara den att något utlåtande inte skall inhämtas. Det föreligger emellertid inget absolut hinder för att så sker. Ett sådant hörande baserar sig inte på den föreslagna 36 § 2 mom. utan på det allmänna stadgandet i 33 §, eftersom de i lagen uppräknade bevisnings- och utredningsmetoderna inte utgör någon uttömmande förteckning.

Med stöd av den föreslagna paragrafens 1 mom. skall i allmänhet den förvaltningsmyndighet höras, i vars beslut ändring söks. Med stöd av stadgandet kan också den myndighet som tidigare fattat beslut i ärendet höras. Om t.ex. ett beslut i första instans har fattats av en lokal- eller distriktsförvaltningsmyndighet, vars beslut överklagas hos ett ministerium och därefter ytterligare hos högsta förvaltningsdomstolen, skall högsta förvaltningsdomstolen höra ministeriet och vid behov också den myndighet som har fattat beslutet i första instans.

Den föreslagna paragrafens 2 mom. gäller inhämtande av ett utlåtande från någon annan myndighet än den som har fattat beslut i ärendet. Begäran om utlåtande kan motiveras med myndighetens specialsakkunskap eller kännedom om sådana omständigheter som sammanhänger med det anhängiga ärendet. Besvärsmyndigheten kan också framställa en begäran om utredningar, under förutsättning att den myndighet som skall avge utlåtandet är behörig att föranstalta sådana. Besvärsmyndigheten kan således be t.ex. en byggnadsinspektör besöka en fastighet för att göra iakttagelser.

Vid inhämtande av myndighetsutlåtande är det inte fråga om ett sådant särskilt bevismedel som rättegångsbalkens stadganden om sakkunnigbevisning kan tillämpas på. Detta motsvarar gällande praxis.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. stadgas om föreläggande av frist för avgivande av sådana utlåtanden som avses i 1 och 2 mom. Eftersom besvärsmyndigheten har ålagts processledningsskyldighet är det nödvändigt att en sådan frist alltid föreläggs oberoende av vilken myndighet som ombes avge utlåtande. Eftersom fristen i fråga om sådana utlåtanden som avses i 1 mom. i allmänhet schematiskt kan vara t.ex. 30 dagar eller, på grund av ett ärendes brådskande natur t.o.m. kortare, är det när det gäller begäran om utlåtande i sådana fall som avses i 2 mom. viktigt att omsorgsfullt överväga inom vilken tid den instans som skall avge utlåtandet kan klara av uppgiften. T.ex. i det fall att ett utlåtande inte kan ges utan att ärendet utreds eller undergår andra motsvarande undersökningar, är det skäl att förelägga en tillräckligt lång tid för avgivande av utlåtandet.

37 §. *Verkställande av muntlig förhandling.* Enligt den föreslagna paragrafen skall besvärsmyndigheten hålla muntlig förhand-

ling vid behov. Syftet med förfarandet är att utreda ärendet, vilket innebär att muntlig förhandling skall ordnas då den bedöms vara till nytta för utredningen eller då avgörandet av ärendet kan påskyndas genom muntlig förhandling.

Stadgandet skall enligt 2 § inte tillämpas hos andra rättsskipningsmyndigheter än domstolar, om annat inte stadgas särskilt. Hos andra rättsskipningsmyndigheter kan muntlig förhandling verkställas i enlighet med 18 § lagen om förvaltningsförfarande.

Det föreslagna stadgandet innebär inte en uttrycklig förpliktelse att verkställa muntlig förhandling. Det ankommer på besvärsmyndigheten att ta ställning till frågan om muntlig förhandling skall ordnas. Besvärsmyndigheten är när det gäller tillämpningen av 37 § inte beroende av en begäran från en part eller någon annan som är delaktig i processen. Vid prövningen skall det beaktas hur stor sannolikheten är för att den muntliga förhandlingen gagnar utredningen av ärendet.

Besvärsmyndighetens prövningsmöjlighet innebär å andra sidan inte att den fritt får besluta om muntlig förhandling skall hållas eller ej. Den föreslagna paragrafen är inte så utformad att besvärsmyndigheten kan hålla muntlig förhandling, utan så att muntlig förhandling hålls vid behov. Det föreslagna stadgandet är således i högre grad förpliktande än gällande 15 § 1 mom. lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen och 16 § 1 mom. lagen om länsrätterna. Avsikten med det föreslagna stadgandet är att muntlig förhandling skall hållas alltid då den är till nytta för förfarandet som en helhet.

Utgångspunkten för det föreslagna stadgandet är att förvaltningsrättsskipningen skall vara grundad på ett skriftligt förfarande. Kraven att förfarandet skall vara snabbt, billigt och enkelt samt att de enskilda medborgarna skall kunna sköta sina ärenden personligen, talar för att behovet av muntlig förhandling skall övervägas från fall till fall och för att också parternas åsikt om saken skall beaktas.

Muntlig förhandling kan behövas t.ex. för att vittnen, sakkunniga och sådana myndigheter som tidigare har fattat beslut i ärendet skall kunna höras om fakta i ärendet. Det kan vara nödvändigt att hålla muntlig förhandling också för att parternas yrkanden skall kunna klarläggas. En muntlig förhandling, där frågor kan ställas direkt, är ofta ett

flexibelt och snabbt sätt att klarlägga fakta i anslutning till ett ärende.

Inom förvaltningsrättskipningen kompletteras den muntliga förhandlingen av ett skriftligt förfarande. Till grund för besvärsmyndighetens avgörande skall enligt förslaget inte läggas enbart det material som lagts fram vid muntlig förhandling. Inom förvaltningsrättskipningen förekommer således inte muntlig huvudförhandling. Å andra sidan föreligger det inte något hinder för att hela handläggningen koncentreras till en muntlig förhandling. Detta kan vara motiverat t.ex. då ett ärende måste behandlas brådslande.

Eftersom avsikten med förslaget är att den muntliga förhandlingen skall vara en kompletterande utredningsmetod, kan den muntliga förhandlingen enligt 2 mom. begränsas till endast en del av ärendet eller till mottagande av en viss utredning eller på något motsvarande sätt. Den muntliga förhandlingen kan begränsas också t.ex. till klarläggande av vilka uppfattningar parterna företräder eller till mottagande av bevisning. Med klarläggande av parternas uppfattningar avses ett slags förberedande handläggning, som syftar till att utreda parternas yrkanden och grunderna för dem samt i vilka avseenden parterna är oeniga och vilka bevis som kommer att läggas fram.

38 §. *Muntlig förhandling på begäran av part.* I den föreslagna paragrafen stadgas om en parts rätt till muntlig förhandling. I de fall då denna paragraf kan tillämpas åsidosätts besvärsmyndighetens prövning enligt 37 §. Å andra sidan har en part enligt 38 § inte alltid rätt till muntlig förhandling, utan i paragrafen anges vissa grunder för att inte hålla muntlig förhandling. Även om besvärsmyndigheten skulle anse att en part inte med stöd av 38 § har rätt till muntlig förhandling, kan den emellertid besluta att det med stöd av 37 § är skäl att hålla muntlig förhandling.

Den föreslagna 38 § betyder för sin del att muntligt förfarande i större utsträckning kommer att användas inom förvaltningsrättskipningen. Avsikten är samtidigt att bringa vår lagstiftning i överensstämmelse med de krav som framgår av artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, till den del det är frågan om förfarandet i länsrätten och högsta förvaltningsdomstolen. Härigenom kan Finlands reservation i fråga om denna bestämmelse upphävas för dessa domstolars vidkommande. Vad

beräffrar vattenöverdomstolen, försäkringsdomstolen och prövningsnämnden kommer frågan om upphävandet av reservationen att regleras särskilt, i respektiv speciallagstiftning.

Målet är att rättskipningsmyndigheterna redan på grundval av 37 § skall ordna muntlig förhandling oftare än vad som nu är fallet. Eftersom det emellertid inte är ändamålsenligt att ordna förfarandet i länsrätten och högsta förvaltningsdomstolen så att det inbegriper muntlig förhandling som ett regelmässigt skede, är det motiverat att särskild uppmärksamhet ägnas parternas åsikt om huruvida muntlig förhandling skall ordnas eller ej. En part kan bedöma behovet av muntlig förhandling från sin egen synpunkt och dessutom kan han nämna om han vill vara med om en sådan förhandling eller ej. En part kan uppfatta en muntlig förhandling som behövlig för utredning av ärendet eller för att frågan är viktig för honom eller för att han bättre kan förstå en muntlig förhandling än en skriftlig handläggning. Dessutom kan det vara lättare för parten att uttrycka sig i tal än i skrift.

Eftersom en muntlig förhandling till sin karaktär är ett förfarande som kompletterar skriftligt förfarande, kan en parts yrkande tillmätas en viktig betydelse för avgörandet av frågan om huruvida muntlig förhandling skall hållas. I praktiken kan det förekomma situationer där den nämnda konventionen om de mänskliga rättigheterna innebär en förpliktelse att hålla muntlig förhandling oberoende av en parts begäran. Härvid bör besvärsmyndigheten tillämpa 37 § med beaktande av dessa förpliktelser.

Möjligheten att personligen och muntligen framföra sina synpunkter direkt till en domare är en processuell rätt, som kan ses som ett väsentligt element i en rättvis process. Tillämpningspraxis i fråga om artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ger belägg för detta.

Skyldigheten att hålla muntlig förhandling på yrkande av en part gäller enligt förslaget för det första förfarandet hos länsrätten och på motsvarande sätt hos Ålands förvaltningsdomstol. Länsrätten verkar alltid som första instans, vilket innebär att bl.a. sådan muntlig förhandling som förutsätts i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna är möjlig först i detta skede. Den rätt som en part har enligt stadgandet gäller i första hand samtliga ärenden som

handläggs i länsrätten, inte enbart besvärshandlingarna. Denna huvudregel begränsas inte till sådana fall som avses i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, eftersom det inte är skäl att t.ex. skatteprocessförfarandet avviker från förfarandet i övriga ärenden.

Enligt andra meningen i den föreslagna paragrafens 1 mom. gäller motsvarande skyldighet att hålla muntlig förhandling på yrkande av en part också högsta förvaltningsdomstolen, då den handlägger besvär över en förvaltningsmyndighets beslut. I denna typ av fall har en part inte tidigare haft rätt till muntlig förhandling hos den lägre instansen. Om ett ärende innan det överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen handläggs av en särskild besvärsnämnd, måste partens rätt till muntlig förhandling avgöras enligt den speciallagstiftning som gäller besvärsnämnden.

Utgående från den praxis som utformats vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kan den slutsatsen dras att rätten till muntlig förhandling i andra instans inte nödvändigtvis är lika omfattande som i den första. I synnerhet av det vid domstolen för de mänskliga rättigheterna behandlade fallet *Helmers, Andersson och Fejde* (29.10.1991 A 212-A, B och C) framgår att det i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna angivna kraven på muntlig förhandling i andra instans måste granskas utgående från särdragen i den nationella domstolsprocessen. Den nationella processen måste betraktas som en helhet, med hänsyn till den roll som fullföljdsinstansen spelar därvidlag.

Momentets andra mening, som gäller högsta förvaltningsdomstolen, gäller endast besvär. Den gäller inte sådant extraordinärt ändringssökande som inte hänförs till tillämpningsområdet för artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Stadgandet om högsta förvaltningsdomstolen täcker inte fullständigt alla de fall där det för högsta förvaltningsdomstolen på grundval av den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kan uppkomma en förpliktelse att hålla muntlig förhandling. En nationell processnorm kan inte ges en så detaljerad utformning att den till fullo överensstämmer med den tolkbara och dynamiska rättspraxis som uppkommer vid organen för de mänskliga rättigheterna. Å andra

sidan kan högsta förvaltningsdomstolen inte heller åläggas någon allmän skyldighet att på yrkande av en part ordna muntlig förhandling i samtliga ärenden, eftersom detta väsentligen skulle försämrå högsta förvaltningsdomstolens verksamhetsförutsättningar. Av denna anledning föreslås att om högsta förvaltningsdomstolen i lagen tas in endast ett stadgande om huvudprincipen. I andra fall skall på högsta förvaltningsdomstolen tillämpas 37 §, med beaktande av de förpliktelser som följer av konventionen om de mänskliga rättigheterna. Vid handläggningen av besvär över länsrättens beslut kan således bedömningen av den muntliga bevisningen eller någon annan omständighet förutsätta att högsta förvaltningsdomstolen på eget initiativ eller på yrkande av en part håller muntlig förhandling. Detta kan vara motiverat också i det fall att muntlig förhandling inte har ordnats vid en sådan särskild rättskipningsmyndighet som avses i lagförslagets 1 § 2 mom.

Rätt att yrka på muntlig förhandling har en enskild part. Denna begränsning är möjlig med stöd av den rättspraxis som har utformats i fråga om artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. En offentlig parts rätt eller skyldighet utgör i förhållande till ärendet inte ett sådant intresse att ett rättvist förfarande skulle förutsätta muntlig förhandling enbart till följd av ett offentlig samfunds yrkande. En av en företrädare för en offentlig sammanslutning framställd begäran om muntlig förhandling skall enligt förslaget bedömas utgående från tillämpningen av 37 §.

I paragrafens 1 mom. föreslås också ett stadgande om de grunder på vilka besvärsmyndigheten kan besluta att inte hålla muntlig förhandling. I momentet nämns för det första möjligheten att yrkandet lämnas utan prövning. Härvid kommer huvudsaken inte till avgörande, vilket innebär att någon muntlig förhandling inte behövs. Om en del av partens yrkanden lämnas utan prövning blir partens rätt till muntlig förhandling beroende av vilken fråga som skall vara föremål för den utredning för vilken han begär den muntliga förhandlingen.

I momentet nämns dessutom som en särskild grund att yrkandet förkastas omedelbart. Detta i lagstiftningen vedertagna uttryck avser framför allt det alternativet att det utan några mera omfattande utredningar kan konstateras att yrkandet är uppenbart

ogrundat. Vid tillämpningen av detta stadgande är det skäl att beakta att de krav som anges i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna inte kommer till tillämpning, om det inte är fråga om en genuin och reell tvist.

En parts begäran om muntlig förhandling kan avslås, om en sådan med hänsyn till ärendets art eller av någon annan orsak är uppenbart onödig. T.ex. i det fall att en parts yrkande godkänns har han inte något rättsligt intresse av att det hålls muntlig förhandling. Om endast en del av yrkandena godkänns måste förutsättningarna för att hålla muntlig förhandling bedömas utgående ifrån vilka yrkanden partens begäran om muntlig förhandling ansluter sig till. Den omständigheten att partens yrkande godkänns betyder inte att det på denna grund är möjligt att avvisa motpartens begäran om muntlig förhandling.

Domstolen kan enligt förslaget pröva om en muntlig förhandling skulle främja ärendets utredning eller om det finns något annat skäl att hålla muntlig förhandling. Det i lagrummet ingående omnämnandet av den muntliga förhandlingens uppenbara onödighet skulle innebära att muntlig förhandling inte behöver hållas, om det är ytterst sannolikt att den inte skulle vara till någon nytta. Med stöd av stadgandet är det möjligt att avvisa en begäran om muntlig förhandling också i ärenden som är av mindre betydelse för parterna eller i ärenden där den rättighet, förmån eller skyldighet som förfarandet avser annars är av en sådan karaktär att en enskild parts rättsskydd inte förutsätter att det ordnas muntlig förhandling. Vid tillämpningen av stadgandet är det i så fall skäl att beakta artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. ingår en norm som begränsar stadgandet i 1 mom. Kommunalbesvär kan anföras av en kommunmedlem oberoende av om beslutet gäller honom personligen eller inte. Också i kyrkliga ärenden finns en på medlemskap baserad rätt att söka ändring. I dessa fall är det inte fråga om en sådan rätt eller skyldighet att söka ändring som avses i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Inte heller utgående från nationella synpunkter är det motiverat att också i dessa fall ge en part rätt att yrka på muntlig förhandling. I 19 § 6 mom. lagen om allmänna handlingars offentlighet be-

gränsas partsoffentligheten på motsvarande grund.

Enligt paragrafens 3 mom. skall en part då han begär muntlig förhandling samtidigt uppge orsakerna till att han anser det nödvändigt att hålla muntlig förhandling samt vilken utredning han kommer att framföra vid den. Stadgandet kan påverka partens bedömning i det fall att han överväger om han har orsak att begära muntlig förhandling. De omständigheter som parten framför kommer samtidigt att göra det lättare för rättskipningsmyndigheten att besluta om någon muntlig förhandling skall hållas.

39 §. *Hörande av vittnen.* I den föreslagna paragrafens 1 mom. finns ett grundstadgande om den förvaltningsprocessuella myndighetens möjlighet att höra vittnen. Bevisning genom vittnen kommer uppenbarligen att bli vanligare i och med att antalet muntliga förhandlingar ökar. I rättegångsbalken används uttrycket vittnesförhör, men i förvaltningsprocessen har det ansetts bättre att tala om hörande i stället för förhör.

Initiativet till hörande av ett vittne kan komma från en part eller från den förvaltningsmyndighet som har fattat det överklagade beslutet. Besvärsmyndigheten kan också på eget initiativ besluta höra ett vittne. I samtliga fall är det besvärsmyndigheten som avgör om det skall ordnas muntlig förhandling för hörande av ett vittne.

I momentets andra mening stadgas om skriftlig vittnesberättelse. Enligt 17 kap. 11 § 1 mom rättegångsbalken är det förbjudet att såsom bevis åberopa en skriftlig berättelse av privat natur, dvs. en handling som har uppgjorts för en redan inledd eller förestående rättegång, om detta inte särskilt är tillåtet enligt lag eller om rätten på grund av särskilda omständigheter tillåter det. Inom förvaltningsrättskipningen har förbudet mot att beakta en vittnesberättelse av privat natur inte iakttagits lika strikt. Inom rättspraxis har sådana skriftliga handlingar ofta godtagits (t.ex. HFD 1977 II 619). I sitt avgörande 1981 II 36 återförvisade högsta förvaltningsdomstolen å andra sidan ett ärende till länsrätten för muntlig förhandling, då länsrätten hade åberopat en skriftlig berättelse av privat natur som kunde vara av betydelse för avgörandet.

En muntlig vittnesberättelse kan anses vara tillförlitligare än en skriftlig utsaga, eftersom det vid muntlig förhandling är möjligt att ställa frågor till vittnet. Muntlig bevisning

måste också inom förvaltningsrättskipningen tillmätas en större betydelse än en skriftlig vittnesberättelse av privat natur. Dessutom måste den rättspraxis beaktas som har utformats kring artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Härav kan den principen härledas att en part bör ha rätt att låta höra en person muntligen, om motparten har åberopat dennes skriftliga bevisning. Denna rättspraxis har visserligen gällt endast brottmål. Vid bedömningen av frågan om skriftlig bevisning behövs måste det beaktas att bevisningen i allmänhet inte har samma betydelse i förvaltningsprocessuella ärenden som i brottmål.

Till lagen föreslås bli fogat ett stadgande som anger att åberopande av en skriftlig vittnesberättelse av privat natur ofta ger anledning till muntligt hörande. Huvudregeln är enligt förslaget den att muntligt hörande skall föranstaltas. Från denna regel kan emellertid undantag göras på de grunder som nämns i paragrafen. För det första behöver ett vittne inte höras muntligen om det föreligger särskilda hinder. En sådan situation kan uppkomma om det i något fall vore särskilt besvärligt att ordna muntlig förhandling, oavsett att personen i fråga kan höras också genom handräckning. Det kan vara onödigt att höra en person också t.ex. i det fall att det av en skriftlig vittnesberättelse kan dras den slutsatsen att den ifrågavarande bevisningen inte har någon betydelse i ärendet eller att samma bevis kan fås på något enklare eller ekonomiskt förmånligare sätt. Det kan också vara onödigt att höra en person om det på förhand är klart att muntlig bevisning inte tillför ny utredning i ärendet. Inom förvaltningsrättskipningen har denna grund uppenbarligen en större betydelse än inom civil- och straffprocessen.

Det är skäl att också fästa avseende vid motpartens eventuella begäran att få förhöra ett vittne samt vid frågan om vilken betydelse som skall tillmätas motpartens möjlighet att ställa frågor till vittnet.

Den föreslagna regleringen innebär uppenbarligen inte någon avgörande förändring jämfört med nuläget. Dess centrala betydelse ligger däri att rättskipningsmyndigheten alltid blir tvungen att bedöma om det finns några grunder för att inte verkställa muntligt hörande, i det fall att en skriftlig vittnesberättelse har åberopats i ärendet. En sådan berättelse får således inte beaktas utan denna bedömning.

Enligt lagen om delgivning i förvaltningsärenden är det myndigheten och inte parten som skall sköta delgivningen av en kallelse. Ett hänvisningsstadgande om detta föreslås i 43 § 3 mom. I 39 § 3 mom. hänvisas bl.a. till 17 kap. 26 § 1 mom. rättegångsbalken, vilket innebär att en part också på eget initiativ kan dra försorg om att de vittnen vilkas berättelser han ämnar åberopa är närvarande vid den muntliga förhandlingen. Ett närvarande vittne skyldighet att vittna följer av det nämnda stadgandet i rättegångsbalken. Om ett sådant vittne emellertid inte skulle infinna sig till domstolen är det inte möjligt att omedelbart använda tvångsmedel mot honom.

Eftersom det inom förvaltningsrättskipningen vanligen inte är möjligt att klart indela hörandet av en part i bevisning och övriga utsagor, är det inte skäl att i förvaltningsprocesslagen särskilt stadga om sådant hörande av en part i bevisningssyfte som avses i 17 kap. 61 § 1 mom. rättegångsbalken. Ett sådant stadgande kunde avsevärt försvåra hörandet av en part i en förvaltningsprocess, eftersom det ur en parts utsagor borde kunna särskiljas till vilka delar de har anförts i bevisningssyfte.

Hörande av en part under sanningsförsäkran utgör däremot en klart urskiljbar helhet. Detta förfarande gäller enligt det föreslagna stadgandet omständigheter som har en särskild betydelse för avgörandet av ärendet. Stadgandet, som är förenligt med 17 kap. 61 § 2 mom. rättegångsbalken, understryker den omständigheten att hörande under sanningsförsäkran har ett begränsat användningsområde. I framtiden kommer hörande av en part under sanningsförsäkran uppenbarligen inte att ha någon särskilt stor betydelse inom förvaltningsprocessen.

Av den föreslagna 2 § följer att 39 § inte skall tillämpas hos andra rättskipningsmyndigheter än domstolar. Det kan särskilt stadgas att paragrafen skall tillämpas t.ex. i rättsmedelsorgan av nämndtyp.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. hänvisas till de i 17 kap. rättegångsbalken ingående stadganden om vittnen, som i tillämpliga delar skall iaktas inom förvaltningsrättskipningen. Detta innebär att de stadganden som anges i hänvisningen skall iaktas inom förvaltningsrättskipningen, dock med beaktande av särdragen i förvaltningsrättskipningen och de ifrågavarande situationerna.

Enligt 17 kap. 18 § 1 mom. rättegångsbalken får en part inte höras som vittne. Detta gäller med stöd av 17 kap. 64 § rättegångsbalken också laga företrädare, som kan höras under sanningsförsäkran. Den som är ombud eller biträde för en part kan höras som vittne. Härav följer emellertid att han därefter inte längre kan uppträda som ombud eller biträde. Något egentligt vittnesjäv föreligger inte t.ex. på grund av släktskap, men denna aspekt kan ha betydelse för bedömningen av beviskraften.

Enligt 17 kap. 18 § 2 mom. rättegångsbalken får inte den höras som vittne, till vars förmån eller mot vilken den dom som kommer att avkunnas i saken blir gällande, såsom om den hade givits i en rättegång där han varit part.

I 17 kap. 19 § rättegångsbalken stadgas om åberopande av domare till vittne. Inom förvaltningsrättskipningen måste ordet domare anses avse samtliga medlemmar av ett rättskipningsorgan. Om en medlem ställer upp som vittne måste han dra sig tillbaka från medlemskapet i detta ärende. Om en föredragande hörs som vittne måste han avstå från att föredra ärendet.

I 17 kap. 20 § rättegångsbalken stadgas om undantag från skyldigheten att uppträda som vittne. Den av paragrafens inledande stycke framgående allmänna skyldigheten att vittna gäller också inom förvaltningsrättskipningen. Därefter uppräknas i paragrafen de situationer där en person helt får undandra sig vittnesmål. Det är här fråga om nära anhöriga. Om någon av dessa går med på att vittna är han skyldig att hålla sig till sanningen och han skall också avlägga vittnesed eller avge vittnesförsäkran.

I 17 kap. 21 § rättegångsbalken stadgas om personer som rätten särskilt kan överväga att höra som vittnen. I 17 kap. 30 § rättegångsbalken stadgas vissa begränsningar när det gäller avläggande av vittnesed eller avgivande av vittnesförsäkran i dessa fall. I 17 kap. 38 § 1 mom. rättegångsbalken stadgas begränsningar i fråga om användningen av tvångsmedel. Enligt 17 kap. 22 § rättegångsbalken får republikens president inte kallas att vittna.

I 17 kap. 23 § rättegångsbalken stadgas om vittnes tystnadsplikt. Paragrafens 1 mom. 1 och 2 punkten skyddar närmast allmänt intresse medan 3 och 4 punkten skyddar enskilt intresse. I 1 punkten stadgas om en tjänstemans och en därmed jämförbar per-

sons tystnadsplikt när det gäller vissa omständigheter. Tystnadsplikten måste vara grundad på en giltig norm. Momentets 2 punkt gäller alla som omfattas av rättskipningen. Detta lagrum står i samband med 12 kap. 7 § strafflagen. Momentets 3 punkt gäller skydd av patienters intressen. Tystnadsplikten bestäms utgående ifrån om det objektivt sett är till skada för en patient att en omständighet yppas. Stadgandet gäller också skriftliga läkarintyg. Momentens 4 punkt gäller ombuds och biträdens tystnadsplikt.

Dessa stadganden i 17 kap. 23 § 1 mom. rättegångsbalken berättigar inte till vägran att infinna sig som vittne eller att avlägga vittneseden. Däremot är ett vittne skyldigt att vägra besvara en fråga som kan leda till brott mot tystnadsplikten. Rättskipningsmyndigheten skall enligt 17 kap. 31 § rättegångsbalken vid behov uppmärksamgöra vittnet på 17 kap. 23 § rättegångsbalken. Dessutom skall rättskipningsmyndigheten med stöd av 17 kap. 28 § 1 mom. rättegångsbalken fråga vittnet om sådana omständigheter som kan medföra tystnadsplikt.

I 17 kap. 23 § 2 mom. rättegångsbalken hänvisas till 6 kap. 3 § kyrkolagen och 43 § lagen om ortodoxa kyrkosamfundet.

I 17 kap. 24 § rättegångsbalken stadgas om ett vittnes tystnadsplikt. Också dessa stadganden kan bli tillämpliga inom förvaltningsrättskipningen. Det är fråga om en rätt som ett vittne kan avstå ifrån. Av 17 kap. 28 § 2 mom. och 31 § rättegångsbalken följer också att rättskipningsmyndigheten har informationsskyldighet när det gäller tillämpningen av 24 §. I 17 kap. 24 § 1 mom. rättegångsbalken stadgas om ett vittnes rätt att skydda sig mot åtal samt om vittnets rätt att skydda yrkes- och affärshemligheter. I paragrafens 2—4 mom. regleras journalisters och programredaktörers anonymitetsskydd.

Vad som stadgas i 17 kap. 25 § rättegångsbalken har samband med tillämpningen av 17 kap. 20 samt 23 och 24 §§ rättegångsbalken.

I 17 kap. 26 § 1 mom. rättegångsbalken stadgas om skyldigheten att vittna genast. Med stöd av detta stadgande kan en part bl.a. hämta med sig vem han vill till en muntlig förhandling, utan något särskilt delgivningsförfarande. I 17 kap. 26 § 2 och 3 mom. rättegångsbalken stadgas om delgivningsförfarandet i tviste- och brottmål, vilket innebär att dessa stadganden inte har någon

betydelse för förvaltningsrättskipningen.

Hänvisningen till 17 kap. 26 § 4 mom. rättegångsbalken innebär att det i kallelsen måste nämnas datum, klockslag och plats där sammanträdet skall hållas. I kallelsen skall också nämnas behövliga uppgifter om parterna och målet. Det nämnda lagrummets hänvisningar till 17 kap. 36 och 39 §§ samt 40 § 4 och 5 mom. rättegångsbalken innebär att det måste nämnas i kallelsen vid vilket äventyr ett vittne skall infinna sig hos rättskipningsmyndigheten och att vittnet kan åläggas att ersätta de rättegångskostnader som föranleds av att förfarandet drar ut på tiden.

I 17 kap. 26 a § rättegångsbalken stadgas om delgivning av vittneskallelse i utlandet. De för Finland bindande internationella konventionerna om saken gäller i allmänhet ärenden som skall handläggas vid allmänna domstolar. Inte heller den överenskommelse som den 23 juni 1975 ingicks mellan Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige om inbördes rättshjälp genom delgivning och bevisupptagning (FördrS 26/75) torde sträcka sig till förvaltningsrättskipningen i sådana fall då det är fråga om bevisning. Detta framgår av lagen om skyldighet att i vissa fall inställa sig vid domstol i annat nordiskt land (349/75).

I fråga om förvaltningsärenden och samtidigt också förvaltningsrättskipning gäller två inom Europarådet ingångna konventioner, den ena om delgivning av handlingar utomlands i förvaltningsärenden (European Treaties Series 94) och den andra om hämtande av upplysningar och bevis från utlandet (European Treaties Series 100). Finland har ännu inte anslutit sig till någondera konventionen.

I 17 § lagen om delgivning i förvaltningsärenden stadgas om delgivning av finländska myndigheters förvaltningsbeslut och meddelanden till utomlands bosatta personer.

Vad som stadgas i 17 kap. 26 a § rättegångsbalken har knappast någon betydelse för förvaltningsrättskipningen. I den föreslagna paragrafen hänvisas emellertid också till dessa stadganden. Paragrafen som det hänvisas till kan få betydelse om det i framtiden ingås statsfördrag om internationell bevisning också i förvaltningsärenden.

I 17 kap. 27—34 §§ rättegångsbalken stadgas om ledningen av bevisningen, avläggande av vittnesed eller avgivande av vittnesförsäkran samt om bevisningens offent-

lighet. Utöver 17 kap. 34 § 1 mom. rättegångsbalken skall specialstadgandena om förvaltningsrättskipning beaktas.

Om vittnes förfallolösa utevaro stadgas i 17 kap. 36 § rättegångsbalken. Ett vittne får inte vid vite inkallas för att höras. Däremot skall ett vittne dömas till böter för att ha uteblivit. Vite kan föreläggas endast efter det att vittnet har uteblivit utan laga förfall.

Med stöd av 17 kap. 36 § rättegångsbalken kan rättskipningsmyndigheten också bestämma att ett vittne skall hämtas till ett sammanträde. Inom förvaltningsrättskipningen kommer detta förfarande sannolikt att behövas ytterst sällan, men det är inte heller skäl att utesluta ett sådant tvångsmedel. Också 2 och 3 mom. i samma paragraf kan bli tillämpade inom förvaltningsrättskipningen.

Vad som stadgas i 17 kap. 37 § rättegångsbalken innebär att både vite och fängelse kan användas som tvångsmedel mot ett tredska vittne. I första hand föreläggs vite. Om vitet visar sig vara utan effekt kan fängelse användas som tvångsmedel. Detta tvångsmedel kommer uppenbarligen ytterst sällan till användning inom förvaltningsrättskipningen, men å andra sidan finna det inga särskilda grunder att anföra till stöd för att inte ställa det till rättskipningsmyndighetens förfogande.

I 17 kap. 38 § rättegångsbalken anges vissa undantag rörande användningen av tvångsmedel då det är fråga om en person som inte fyllt 15 år, en sinnessjuk eller någon därmed jämförbar person. I paragrafens 2 mom. stadgas bl.a. om den situationen att frågan om vittnesförhör förfaller.

Vad som i 17 kap. 39 § rättegångsbalken stadgas om de kostnader som föranleds av ett vittnes förfallolösa utevaro eller annan tredska kan tillämpas också inom förvaltningsrättskipningen. Däremot föreslås i förvaltningsprocesslagen särskilda stadganden (49 §) om ersättande av vittneskostnader, i stället för 17 kap. 40 § rättegångsbalken.

I lagförslaget ingår ingen hänvisning till 17 kap. 41 § rättegångsbalken, som har utformats med tanke på underrättsförfarandet. Motsvarande förfarande vid hörande av vittne behövs inte inom förvaltningsrättskipningen, eftersom rättskipningsmyndigheten därvid kan hålla muntlig förhandling också annorstädes än i sina egna lokaler eller anlita handräckning enligt 48 §.

I 17 kap. 42 § rättegångsbalken stadgas

om ändringssökande. Detta lagrum motsvarar 79 § i lagförslaget. Vad som stadgas i 17 kap. 43 § rättegångsbalken kommer inte att ha någon betydelse för förvaltningsprocessen, vilket innebär att någon hänvisning inte föreslås heller till detta stadgande.

I slutet av den föreslagna paragrafens 3 mom. hänvisas till de i 17 kap. rättegångsbalken ingående stadganden om partsförhör som i tillämpliga delar kan iakttas inom förvaltningsrättskipningen i samband med att en part förhöras under sanningsförsäkran. Det är fråga om 17 kap. 62 § (vissa begränsningar när det gäller att höra en part under sanningsförsäkran), 63 § (avgivande av sanningsförsäkran), 64 § (hörande om laga företrädare) och 65 § som hänvisar till vissa stadganden om vittnen. Med hänvisningen till 65 § avses även att de däri angivna, i 61 § nämnda 17 kap. 33 § 1—4 mom. rättegångsbalken skall bli tillämpliga i samband med att en part hörs under sanningsförsäkran inom förvaltningsrättskipningen.

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revision av rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna föreslås vissa ändringar i 17 kap. rättegångsbalken. För det första föreslås som 17 kap. 18 § 3 mom. rättegångsbalken ett nytt stadgande om hörande vid domstol av en sådan person som inte kan förhöras som vittne och inte är part. Enligt stadgandet skall i fråga om kallelse av en sådan person, hans utevaro och förhör av honom i tillämpliga delar iakttas de stadganden som gäller angående en part. I fråga om ersättning till en sådan person skall de stadganden som gäller vittnen tillämpas. Denna reglering lämpar sig också för förvaltningsrättskipningen. Också inom den är det möjligt att höra en person som inte är delaktig i processen i annan egenskap än som vittne. I propositionen föreslås vidare vissa andra ändringar i de i 17 kap. rättegångsbalken ingående stadganden som det hänvisas till i 39 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen. Den omständigheten att propositionen godkänns föranleder inget behov att ändra dessa hänvisningar.

I den ovan nämnda propositionen om handläggning av brottmål föreslås det att ett vittne som uteblir utan laga förfall inte längre skall behöva dömas till böter. I stället skall ett vittne alltid inkallas till domstolen vid vite. Om vittnet uteblir skall vitet dömas ut. Detta innebär att förfarandet att utdöma vitesstraff för utevaro frångås. Om detta

föreslås bli stadgat i 17 kap. 26 § 3 mom. samt 36 § 1 och 2 mom. rättegångsbalken. Det nya förfarandet kan tillämpas också inom förvaltningsrättskipningen. Det är skäl att i 43 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen ta in ett uttryckligt omnämnande av skyldigheten att förelägga vite.

40 §. *Hörande av sakkunniga.* I 17 kap. 44—55 §§ rättegångsbalken stadgas om sakkunnigbevisning. En sakkunnig är en person som inte är delaktig i processen och anlitas som bevismedel när det gäller sådana erfarenhetsmässiga regler som är av betydelse för avgörandet av ett ärende. I princip består den centrala skillnaden mellan en sakkunnig och ett vittne däri att den sakkunnige redogör för erfarenhetsmässiga regler medan ett vittne redogör för fakta. I praktiken kan det emellertid vara svårt att göra någon skillnad mellan dessa kategorier.

I 1 mom. stadgas om sakkunnigbevisning till den del som en privatperson ombes ge ett sakkunnigutlåtande. Stadgandet gäller endast en sakkunnig som har utsetts av en besvärsmyndighet. En part kan be en myndighet utse en sakkunnig.

Om en part åberopar en sakkunnig som inte har utsetts av en rättskipningsmyndighet, skall denna anses vara ett vittne. Denna processuella princip framgår av 17 kap. 55 § rättegångsbalken. För klarhetens skull föreslås motsvarande stadgande bli intaget i 40 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen. I momentet föreslås inget omnämnande av att 17 kap. 50 § rättegångsbalken skall tillämpas på ett sådant vittne. Också utan något uttryckligt stadgande om saken kan en rättskipningsmyndighet på grundval av sin processledningsbehörighet förutsätta att ett sådant vittne skall motivera sin utsaga.

Besvärsmyndigheten skall kalla in en sakkunnig till muntlig förhandling med iakttagande av lagen om delgivning i förvaltningsärenden. Ett omnämnande av detta föreslås i 43 § 3 mom.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. kan utlåtande inhämtas om en fråga som kräver särskild sakkunskap. I 17 kap. 44 § 1 mom. rättegångsbalken, till vilket det inte hänvisas i den föreslagna paragrafen, stadgas om bedömning av frågor som kräver särskild sakkunskap. Det föreslagna stadgandet har således givits en något allmänare utformning än motsvarande stadgande i rättegångsbalken, men i praktiken skall såsom sakkunnig anlitas en person som besitter en viss

yrkeskompetens.

Enligt 17 kap. 44 § 1 mom. rättegångsbalken förutsätts en sakkunnig vara känd för redbarhet och skicklighet i ämnet. Dessa principer är så klara att det inte i förevarande lagförslag uttryckligen har tagits in något stadgande om dem eller någon hänvisning till stadgandet i rättegångsbalken.

Inom förvaltningsrättskipningen finns det grupper av ärenden som förutsätter att rättskipningsmyndigheten i sin sammansättning har sakkunniga från något visst specialområde när dessa ärenden avgörs. Det kan t.ex. vara fråga om mentalsvårdsärenden hos länsrätten och om vattenärenden hos högsta förvaltningsdomstolen. Om detta behövs i lagförslaget inte tas in någon hänvisning som skulle motsvara den som finns i 17 kap. 44 § 2 mom. rättegångsbalken.

Vad som i 17 kap. 45 § rättegångsbalken stadgas om undersökning av sinnestillståndet kan tillämpas inom förvaltningsrättskipningen.

Vad som i 17 kap. 46 § 1 mom. rättegångsbalken stadgas om förfarandet när en sakkunnig utses skulle inom förvaltningsrättskipningen innebära ett onödigt stelt förfarande. Därför föreslås ingen hänvisning till den paragrafen. Den av paragrafen framgående principen enligt vilken parterna skall höras innan en sakkunnig utses vore visserligen ändamålsenlig också inom förvaltningsrättskipningen. Det är skäl att fästa avseende också vid parternas åsikter om vem som borde utses till sakkunnig, men en sådan schematisk regel som följer av momentets andra och tredje mening skulle inte lämpa sig för förvaltningsrättskipningen.

Stadgandet i 17 kap. 46 § 2 mom. rättegångsbalken innebär att en privatperson inte är skyldig att ställa upp som sakkunnig. Denna regel skall gälla också inom förvaltningsrättskipningen. Också vad som i 17 kap. 47 § rättegångsbalken stadgas om jäv och i 17 kap. 48 § 1 mom. rättegångsbalken om rätten att hemlighålla vissa omständigheter skall tillämpas inom förvaltningsrättskipningen.

I 17 kap. 48 § 2 mom. rättegångsbalken stadgas om en tredskande sakkunnig. Dessa stadganden hänvisar till stadgandena om vittnen. En sakkunnig kan emellertid inte hämtas till rätten eller med fängelse tvingas att fullgöra sin uppgift. Även om dessa stadganden uppenbarligen kommer att ha en ringa betydelse inom förvaltningsrättskip-

ningen, finns det inget hinder för att utsträcka deras tillämpningsområde också till förvaltningsprocessuella ärenden.

Ingen hänvisning föreslås till 17 kap. 48 a § rättegångsbalken, eftersom i denna stadgas om hörande av en sakkunnig före huvudförhandlingen. Inom förvaltningsrättskipningen finns ingen särskild huvudförhandling.

Vad som i 17 kap. 49—52 §§ rättegångsbalken stadgas om avläggande av ed och avgivande av försäkran samt om vissa andra förfaranden skall i tillämpliga delar iaktas också inom förvaltningsrättskipningen. I dessa paragrafer i rättegångsbalken stadgas också om innehavare av offentlig tjänst eller befattning som sakkunnig, men till dessa delar skall stadgandena inte tillämpas eftersom 40 § i den föreslagna förvaltningsprocesslagen gäller endast privatpersoner som är sakkunniga.

I lagförslaget 50 § 1 mom. finns ett stadgande om ersättande av en sakkunnigs kostnader. Stadgandet är avsett att ersätta tillämpningen av 17 kap. 53 § rättegångsbalken i förvaltningslagskipningen.

I lagförslaget 79 § stadgas om sökande av ändring i beslut genom vilket en sakkunnig har dömts till böter eller vite eller som gäller ersättning. Av denna anledning behövs ingen hänvisning till 17 kap. 54 § rättegångsbalken.

41 §. *Syn.* I denna paragraf föreslås stadganden om syn. De gäller endast domstolar (2 §). Övriga rättskipningsmyndigheter kan förrätta syn med iakttagande av lagen om förvaltningsförfarande.

Med syn avses sådana iakttagelser om ett föremål eller en viss plats som görs annanstans än hos rättskipningsmyndigheten. Eftersom syn är ett inom förvaltningsrättskipningen vedertaget sätt att utreda en sak, har det inte ansetts nödvändigt att i den föreslagna paragrafen ta in någon definition av begreppet syn, så som har gjorts i 17 kap. 56 § 1 mom. rättegångsbalken. Sakligt sett avses i den föreslagna lagen med syn samma förfarande som i rättegångsbalken.

Stadgandena om syn täcker inte de situationer där ett föremål har hämtats till en myndighet. Om skyldigheten att uppvisa ett föremål stadgas i samband med stadgandena om skyldigheten att förete en handling. Detta innebär en avvikelse från den i rättegångsbalken gjorda grupperingen, som innebär att besiktningen av ett föremål som

har hämtats till rätten enligt 17 kap. 57 § rättegångsbalken utgör en typ av syn.

Enligt förslaget gäller om syn i tillämpliga delar vad som stadgas om muntlig förhandling. Detta betyder för det första att det inte längre föreligger något behov att särskilt bestämma om muntlig förhandling respektive förrättande av syn. En syneförrättning är i och för sig en särskild form av muntlig förhandling, vid vilken de förfaranden som gäller för muntlig förhandling kan iakttas. Om förrättande av muntlig förhandling skall utfärdas ett särskilt förordnande ifall avsikten är att samtidigt också i övrigt höra sakkunniga och parter eller ta emot annan utredning.

Hänvisningen i paragrafens andra mening innebär samtidigt att åtminstone stadgandena om kallelse till muntlig förhandling (43 §), parts utevaro (44 §) och protokollföring samt ljudupptagning och utskrift av ljudupptagning (46 och 47 §§) skall iakttas i tillämpliga delar. Prövningen av frågan när syn skall förrättas skall däremot ske med stöd av 41 §, men därvid kan också 37 och 38 §§ tjäna som ledning.

42 §. *Framläggande av handlingar och föremål.* Inom förvaltningsrättskipningen medför det i allmänhet inga problem att få fram de för handläggningen relevanta handlingarna som rättegångsmaterial, eftersom de handlingar som kan användas som bevis vanligen är offentliga eller har hamnat hos myndigheterna under förvaltningsförfarandet. En annan möjlighet är att en part på eget initiativ har överlämnat en enskild handling för att användas som rättegångsmaterial. Det är emellertid skäl att genom stadganden i förvaltningsprocesslagen säkra möjligheten att få använda handlingar som rättegångsmaterial också i vissa sådana fall där innehavaren eventuellt motsätter sig detta. I den föreslagna paragrafen föreslås därför ett stadgande om skyldigheten att förete handlingar. Denna reglering bygger på de stadganden i rättegångsbalken till vilka det hänvisas i paragrafen. Regleringen motsvarar i sak det förfarande som på grundval av den lagliga rättegångsordningen också för närvarande kan tillämpas inom förvaltningsrättskipningen, åtminstone vid förvaltningsdomstolarna.

Genom en hänvisning till rättegångsbalken stadgas i paragrafen också om skyldigheten att framlägga föremål. Enligt förslaget är det inte fråga om syn då ett föremål hämtas till rätten. Den föreslagna paragrafen inbegriper

också sådan besiktning av föremål som avses i 17 kap. 52 § rättegångsbalken.

I den föreslagna paragrafen hänvisas för det första till 17 kap. 11 b § rättegångsbalken. Enligt detta lagrum skall en handling som läggs fram som bevis lämnas in till domstolen i original. Domstolen kan emellertid anse det vara tillräckligt att en kopia läggs fram. Stadgandet i 2 mom. i nämnda 11 b § gäller ingivande av ett utdrag i vissa sekretessfall. Dessa stadganden i rättegångsbalken kan lämpligen iakttas också inom förvaltningsrättskipningen.

I den föreslagna paragrafen ingår också en hänvisning till 17 kap. 12 § rättegångsbalken. Första meningen i paragrafens 1 mom. anger de allmänna förutsättningarna för editionsplikten. Momentets andra mening kan få betydelse i tvångsmedels- och disciplinärenden och likaså i vissa förvaltningsrättsliga ärenden som gäller frihetsberövande.

De undantag från editionsplikten som stadgas i 17 kap. 12 § 2 och 3 mom. rättegångsbalken skulle uppenbarligen som sådana kunna tillämpas på förvaltningsprocessen.

Den i 17 kap. 13 § rättegångsbalken stadgade skyldigheten att ge ut en handling på materiellrättsliga grunder kan uppenbarligen sällan komma i fråga vid en förvaltningsprocess, men det finns ingen anledning att lämna bort stadgandet ur hänvisningen.

Stadgandet i 17 kap. 14 § rättegångsbalken gäller förfarandet vid utredning av skyldigheten att förete en handling. Detta stadgande kan lämpligen iakttas vid förvaltningsdomstolarna.

I den föreslagna paragrafen finns ingen hänvisning till 17 kap. 15 § 1 mom. rättegångsbalken, eftersom det gäller mottagande av en handling utanför huvudförhandlingen. Enligt 2 mom. i den nämnda paragrafen är det tillåtet att visa upp handlingen i original hos den underrätt där det lämpligast kan ske. Vite som nämns i 17 kap. 15 § 3 mom. rättegångsbalken kan användas som tvångsmedel också inom förvaltningsrättskipningen.

I den föreslagna paragrafen finns ingen hänvisning till 17 kap. 16 och 17 §§ rättegångsbalken, eftersom det i den föreslagna förvaltningsprocesslagen (50 och 79 §§) finns särskilda stadganden om kostnadsersättning och sökande av ändring.

Hänvisningen till 17 kap. 57 § 1 mom. rättegångsbalken gäller den situation då en handling eller ett föremål i överensstämmelse med den terminologi som används i rätte-

gångsbalken hämtas för besiktning och då det är fråga endast om en ytlig besiktning av en handling eller ett föremål. Enligt förvaltningsprocesslagen är det också i detta fall fråga om företeende av ett föremål eller en handling. I ett sådant fall blir det fråga om att i tillämpliga delar beakta också 17 kap. 11 b — 14 §§ och 15 § 2 och 3 mom. rättegångsbalken. I det föreslagna momentet ingår således ingen hänvisning till 17 kap. 57 § 2 mom. rättegångsbalken.

8 kap. Kompletterande stadganden om handläggning av ett ärende

43 §. *Kallelse till muntlig förhandling.* I den föreslagna paragrafens 1 mom. stadgas för det första att parterna skall kallas till muntlig förhandling. Om ett offentligt samfund är part, avses med part en laglig företrädare som för dess talan. Eftersom den muntliga förhandlingen kan begränsas till att gälla en del av ärendet och eftersom denna avgränsning kan vara sådan att en eller flera parter inte har något intresse i ärendet till denna del, föreslås i momentet ett stadgande också om möjligheten att avstå från att kalla in vissa parter. Denna möjlighet bör utnyttjas endast då vid den muntliga förhandlingen behandlas delfrågor som saknar betydelse från någon parts synpunkt. Det föreslagna stadgandet har ansetts behövt framför allt i situationer där flera parter till följd av ett och samma beslut framför klart divergerande yrkanden.

Utöver parterna skall besvärsmyndigheten till den muntliga förhandlingen kalla in en företrädare för den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet samt andra personer som den anser motiverat att höra.

Inom förvaltningsrättskipningen är en parts utevaro enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. inget hinder för handläggning och avgörande av ett ärende. I kallelsen skall detta nämnas, för att parten skall förstå att han inte kan hindra handläggningen av ärendet genom sin passivitet. Förslaget baserar sig på att den muntliga förhandlingen endast utgör ett skede i handläggningen. Utöver den muntliga förhandlingen kan besvärsmyndigheten vid utredningen av ärendet använda sig av andra metoder. Förslaget motsvarar till sitt innehåll gällande 16 § i lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen och 16 § 2 mom. lagen om länsrätterna.

En part kan infinna sig till den muntliga

förhandlingen antingen personligen eller företrädd av ett ombud. Detta skall anges i kallelsen. Om en part skall höras i bevisningssyfte eller om det annars är viktigt att höra honom själv, kan besvärsmyndigheten kalla in honom personligen. Detta skall särskilt anges i kallelsen.

Då en part kallas att personligen infinna sig till muntlig förhandling kan det för att säkerställa hans närvaro vara nödvändigt att förelägga vite. Denna möjlighet nämns i den föreslagna paragrafens 2 mom. sista mening. Det kan föreligga behov av ett sådant förfarande om det är av en särskilt stor betydelse att parten är närvarande personligen. Vid bedömningen av frågan om vite skall föreläggas kan det också beaktas hur brådsående ärendet är och om det kan befaras att parten annars uteblir. Vite kan föreläggas endast om parten kallas att infinna sig personligen.

I kallelsen skall enligt den föreslagna 78 § nämnas partens skyldighet att omedelbart meddela besvärsmyndigheten om han på grund av laga förfall eventuellt inte kan infinna sig till den muntliga förhandlingen.

Kallelsen skall enligt 3 mom. skötas av besvärsmyndigheten. Därvid skall lagen om delgivning i förvaltningsärenden iakttas.

I paragrafen finns inte något mot 12 kap. 7 § 2 mom. rättegångsbalken svarande stadgande om möjligheten att bestämma vem eller vilka av flera lagliga företrädare som är skyldiga att infinna sig personligen. Detsamma gäller i fråga om hörande av en omyndig person. Till denna del kan med stöd av den föreslagna 43 § i tillämpliga delar iaktas också de principer om förfarandet som framgår av rättegångsbalken.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. bör, då den ändring av 17 kap. 26 § 3 mom. rättegångsbalken som föreslås i regeringens proposition 82/1995 rd har trätt i kraft, tas in ett stadgande om att ett vittne kallas till muntlig förhandling vid vite.

44 §. *Parts utevaro.* I och med att muntlig förhandling kommer att bli vanligare föreslås i lagen stadganden för den händelse att en part uteblir från muntlig förhandling. Rättegångsbalkens detaljerade stadganden om saken är inte särskilt lämpliga att tillämpas vid förvaltningsrättskipningen och regleringen kan således i detta avseende inte skötas enbart genom en hänvisning till rättegångsbalken. De stadganden som föreslås om förvaltningsrättskipningen kunde i större ut-

sträckning än rättegångsbalkens stadganden lämna besvärsmyndigheten prövningsrätt vid valet av alternativ.

Av den föreslagna 43 § framgår att en parts förfallolösa utevaro inte utgör något hinder för handläggning och avgörande av ett ärende. Besvärsmyndigheten kan grunda sitt avgörande på material som har lagts fram vid den muntliga förhandlingen, även om en inkallad part har uteblivit. Besvärsmyndigheten kan eventuellt också besluta att det skall ordnas ny muntlig förhandling i ärendet. Om en utebliven part inte vid vite har ålagts att infinna sig personligen, kan vite vid behov föreläggas i detta skede.

I paragrafens 1 mom. stadgas om utevaro i det fall att en part eller hans lagliga företrädare vid vite har ålagts att infinna sig personligen. Med partens utevaro jämställs i så fall att ett ombud för honom kommer till platsen.

Om besvärsmyndigheten fortfarande anser det vara nödvändigt att en part eller dennes lagliga företrädare finner sig personligen, skall denne åläggas att infinna sig till den nya muntliga förhandlingen vid högre vite än förra gången. Besvärsmyndigheten skall härvid döma ut det tidigare förelagda vitet. Om det av omständigheterna framgår att en part trots allt inte finner sig till förhandlingen, måste ärendet i något skede avgöras utan att parten är närvarande. Om det beslutas att handläggningen skall fortsättas utan att parten längre bereds tillfälle att delta i den muntliga förhandlingen, får förelagt vite inte utdömas.

Det föreslås inte att det i förvaltningsrättskipningen skall införas möjligheten att bestämma om hämtning av en part till muntlig förhandling. Utredningen av ett ärende är i allmänhet inte på det sättet beroende av en parts närvaro att sådant förfarande skulle behövas. Det är uppenbart att vitesförfarandet behöver tillgripas endast i ytterst exceptionella fall. Det kan bli aktuellt att särskilt överväga att i speciallagstiftningen om vissa grupper av ärenden ta in stadganden om hämtning av en part till besvärsmyndighetens sammanträde.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. stadgas om den inverkan som laga förfall har vid muntlig förhandling. Av lagförslaget 78 § framgår att en part omedelbart skall meddela besvärsmyndigheten om han får laga förfall att infinna sig till muntlig förhandling. Laga förfall kan också utan något

sådant meddelande vara känt eller antas föreligga. Om laga förfall gäller enligt förslaget till 78 § vad som stadgas i 12 kap. 28 och 29 §§ rättegångsbalken.

Om en part anses ha laga förfall skall handläggningen inställas eller skjutas upp och parten skall beredas nytt tillfälle att infinna sig till den muntliga förhandlingen. Eventuellt förelagt vite får i så fall inte utdömas. Det kan emellertid senare framgå att parten de facto inte hade laga förfall. Enligt momentets sista mening kan besvärsmyndigheten med anledning av sådana nya fakta utdöma vitet.

Den muntliga förhandlingen behöver inte uppskjutas på grund av laga förfall, om det av något på annat sätt erhållet material framgår att det inte längre finns behov av muntlig förhandling. Något särskilt stadgande om detta föreslås inte.

45 §. *Protokollföring.* Som en följd av att muntlig förhandling kommer att bli vanligare föreslås i lagen stadganden om protokollföring vid muntlig förhandling. Rättegångsbalkens nya stadganden om underrättsförfarandet vid behandling av tvistemål är föga lämpade att tillämpas inom förvaltningsrättskipningen, eftersom dessa förfaranden är olika varandra. Av denna anledning kan i den föreslagna lagen inte tas in några hänvisningar till rättegångsbalken. Å andra sidan är det möjligt att i den föreslagna lagen beakta vissa i rättegångsbalken omfattade lösningar. Detta gäller framför allt utnyttjandet av modern teknik.

Inom förvaltningsrättskipningen utgör den muntliga förhandlingen endast ett element i utredningen av ett ärende och beslutet kommer inte nödvändigtvis att baseras enbart på det material som har lagts fram vid den muntliga förhandlingen. Det är ofta svårt att indela parternas utsagor i rättsfakta respektive bevisfakta. Den förvaltningsmyndighet som tidigare har givit ett beslut i ett ärende intar ofta en ställning som i flera avseenden påminner om en parts, även om den formellt inte är det.

Protokollföringen får betydelse såväl i det skedet då ändring söks som i senare handläggningsskeden hos samma rättskipningsmyndighet. I och med att avgörandet skall fattas så snart som möjligt efter den muntliga förhandlingen kan förfarandet emellertid bli mera omedelbart än förr, vilket innebär att protokollets betydelse som grund för avgörandet minskar.

Vid muntlig förhandling skall alltid föras protokoll. I denna lag föreslås inga stadganden om vem som skall föra och eventuellt justera protokollet. På grund av att det finns olika slags myndigheter inom förvaltningsrättskipningen kan dessa stadganden inte utformas på ett enhetligt sätt. Denna fråga kan regleras i författningarna om respektive myndigheter, t.ex. i deras arbetsordningar.

Enligt paragrafen skall i protokollet för det första antecknas de personer som har deltagit i förhandlingen samt vilket ärende det är fråga om och andra liknande uppgifter. Detta innebär att i protokollet skall antecknas sådana formella uppgifter som besvärsmyndighetens namn, handläggningsdagen och handläggningstiden, de som hos förvaltningsmyndigheten har deltagit i behandlingen av ärendet, föredraganden och en eventuell protokollförare, parterna och de som in kallats för att höras samt i vilken mån de varit närvarande, ombud, biträden och tolkar samt ärendets natur. Till denna del kan 22 kap. 3 § 1 mom. rättegångsbalken tjäna som ledning vid tillämpningen av stadgandet.

I protokollet skall antecknas de yrkanden som har framförts under den muntliga förhandlingen samt de beslut som besvärsmyndigheten har fattat under förhandlingens gång. Dessa uppgifter är i allmänhet av processuell natur. Därutöver skall det i protokollet redogöras för den muntliga förhandlingen i övriga avseenden. I denna redogörelse kan nämnas bl.a. invändningar samt medgivanden och bestridanden, användning av bevismedel och likaså annan utredning som har lagts fram. Vid beskrivningen av handläggningens förlopp i övrigt är det inte nödvändigt att i detalj upprepa vad som framförts eller tilldragit sig under den muntliga förhandlingen. I protokollet är det möjligt att hänvisa till handlingar som har ingivits till besvärsmyndigheten eller till protokoll som tidigare har uppgjorts i ärendet. Besvärsmyndigheten kan dessutom för sitt eget bruk göra en ljudupptagning av hela den muntliga förhandlingen, vilket emellertid inte eliminerar behovet av protokollföring.

46 §. *Ljudupptagning.* I den föreslagna paragrafen stadgas om upptagning på fonetisk väg eller protokollföring av muntlig bevisning som har framförts i ärendet då ett vittne eller en sakkunnig har hörts eller en part har hörts under sanningsförsäkran. I dessa situationer är det särskilt viktigt att

den hördes utsaga noggrant tas upp med tanke på senare handläggning av ärendet. Det är också viktigt att handläggningens huvudvikt läggs vid avgörandet och inte vid protokollföringen. Upptagningen får inte heller i onödan fördröja handläggningens förlopp.

I paragrafens 1 mom. föreslås bli stadgat om skyldigheten att göra en ljudupptagning av vad vittnen, sakkunniga och parter säger då de blir hörda. Eftersom i synnerhet det som en part anför i bevisningssyfte inom förvaltningsrättskipningen inte kan särskiljas från hans övriga utsagor på samma sätt som vid en civilprocess, föreslås ljudupptagnings skyldigheten i denna paragraf bli begränsad i en större utsträckning än enligt 22 kap. 6 § rättegångsbalken.

För att nyttan med ljudupptagningen av rättegångsmaterialet skall bli så stor som möjligt, måste domstolen leda rättegången koncentrerat och med precision. Utöver utsagorna skall också de besvarade frågorna tas upp. Besvärsmyndigheten skall övervaka att vittnen och andra som hörs berättar endast omständigheter som är relevanta i målet. Om ljudupptagningen till följd av irrelevanta utsagor sväller ut alltför mycket blir också nyttan mindre, i och med att det blir svårare att ur ljudupptagningen få fram de relevanta omständigheterna.

I praktiken kan det uppkomma situationer där en ljudupptagning inte låter sig göras t.ex. på grund av ett tekniskt fel i en inspelningsapparat. I så fall skall utsagan enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. ordagrant antecknas i protokollet. Vid protokollföringen får endast smärre språkliga och formella korrigeringar göras. I protokollet skall utöver utsagorna antecknas de frågor som har ställts till den hörde. På samma sätt är det möjligt att förfara t.ex. då en utsaga är så kort att protokollföringens tillförlitlighet inte förutsätter att det görs en ljudupptagning.

En protokollförd muntlig utsaga skall genast läsas upp och i protokollet skall antecknas den hördes yttrande om huruvida protokollföringen är korrekt. Så skall förfaras endast om utsagan har antecknats i protokollet med stöd av 2 mom. Om utsagan enligt den hördes åsikt är oriktigt protokollförd skall protokollet rättas, om anmärkningen visar sig vara befogad. Också en anmärkning som inte föranleder någon ändring skall enligt momentet protokollföras.

47 §. *På fonetisk väg upptagen utsaga.* I den föreslagna paragrafens 1 mom. stadgas om när en inspelad utsaga skall skrivas ut. Enligt förslaget räcker det i överensstämmelse med 22 kap. 9 § rättegångsbalken med ett stadgande om att en inspelad utsaga skall skrivas ut, om besvärsmyndigheten eller, då dennas beslut har överklagats, om den högre fullföljdsmyndigheten anser att det behövs. Om en part eller någon annan ber att få en utsaga i skriftlig form, kan upptagningen enligt paragrafen kopieras eller skrivas ut. I detta fall kan besvärsmyndigheten själv avgöra om den ger ut en kopia av ljudupptagningen eller om den låter göra en utskrift av den. Besvärsmyndigheten kan dessutom låta en part lyssna på ljudupptagningen hos myndigheten, då detta i praktiken är möjligt. I paragrafen föreslås inget uttryckligt stadgande om detta.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. stadgas i överensstämmelse med 22 kap. 10 § rättegångsbalken att en ljudupptagning skall bevaras i minst sex månader efter att saken avgjordes. Om beslutet har överklagats skall ljudupptagningen emellertid bevaras minst till dess att beslutet har vunnit laga kraft. Sex månader är således minimitiden, som förlängs om ändring söks. Ljudupptagningen kan även bevaras längre än detta, om det uppstår något särskilt skäl för detta. På detta sätt kan det förfaras t.ex. då extraordinärt ändringssökande är anhängigt i ärendet. En ljudupptagning skall bevaras i enlighet med 2 mom. också efter att den har skrivits ut.

48 §. *Handräckning vid hörande.* Det är skäl att inom förvaltningsrättskipningen eftersträva omedelbarhet i förfarandet. Detta innebär att medlemmarna av den besvärsmyndighet som behandlar ärendet personligen skall ta emot muntliga utsagor. Av denna anledning kan muntlig handläggning inte ordnas genom handräckning hos en annan myndighet. Av praktiska orsaker måste det vara möjligt att i vissa fall avvika från huvudregeln. Därför föreslås i 48 § 1 mom. ett stadgande om att besvärsmyndigheten av särskilda skäl kan besluta att hörande av ett vittne eller hörande av en part skall ske vid den länsrätt eller tingsrätt där detta lämpligast kan ske. För att avvikelse från regeln om bevisningens omedelbarhet skall kunna ske måste det föreligga särskilda skäl. Ett sådant kan vara t.ex. att ett vittnes boningsord ligger långt från besvärsmyndigheten eller att vittnet har svårt att resa långa

sträckor. Det föreslagna förfarandet är avsett att tillämpas endast i undantagsfall. Vid tillämpningen av stadgandet är det skäl att beakta också besvärsmyndighetens möjligheter att hålla muntlig förhandling någon annanstans än i sina egna lokaler.

När det övervägs om ett vittne skall höras hos den behöriga besvärsmyndigheten eller genom handräckning, är det skäl att beakta vilken betydelse bevisningens omedelbarhet har samt dennas inverkan på bevisprövningen i ett visst ärende. Att ett vittne höras hos den handläggande besvärsmyndigheten är viktigt t.ex. då det kan antas att vittnet och en part berättar om samma sak på olika sätt. För utredningen av saken är det i ett sådant fall viktigt att de höras samtidigt.

Det i paragrafen nämnda förfarandet kan tillämpas också då en part höras under sanningsförsäkringen. Vid annat muntligt hörande tillämpas handräckningsförfarandet däremot inte. Det är viktigt att trygga möjligheterna att använda förfarandet med en utsaga som ges under sanningsförsäkringen, eftersom en sådan utsaga är av särskild vikt för avgörandet.

Förslaget innebär att en sakkunnig inte kan höras genom handräckning. Om det skulle uppkomma en sådan exceptionell situation att en sakkunnig inte kan infinna sig hos en besvärsmyndighet, återstår i varje fall alternativet att skaffa ett skriftligt sakkunnigutlåtande.

I förvaltningsprocessuella ärenden är det vanligen hos den allmänna förvaltningsdomstolen i första instans, dvs. hos länsrätten, som handräckning begärs. Med beaktande av att det finns betydligt färre länsrätter än det finns tingsrätter, vore det motiverat att också tingsrätterna kan anlitas som handräckningsdomstolar. Detta alternativ kan tillgripas då det inte är möjligt att anlita länsrätten.

Den föreslagna paragrafen gäller också den högsta fullföljdsinstansen. Högsta förvaltningsdomstolen kan visserligen verkställa hörande också på så sätt att den återförvisar ärendet till den lägre instansen. Detta kan emellertid i vissa situationer i onödan bromsa handläggningen.

Det är alltid den besvärsmyndighet som handlägger ett ärende som skall besluta om handräckning vid hörande. I praktiken kommer sådana initiativ emellertid uppenbarligen att tas av ett vittne eller en part. Besvärsmyndigheten skall med tanke på de praktis-

ka arrangemangen i tillräckligt god tid kontakta vederbörande länsrätt eller tingsrätt. Den domstol som verkställer hörandet skall tillsändas det erforderliga materialet och en förteckning över de frågor som man ämnar ställa till vittnet eller parten.

I paragrafens 2 mom. finns vissa närmare stadganden om förfarandet. Parterna föreslås bli kallade för att höras i enlighet med 43 §. Kallelsen skall skötas av den myndighet som skall verkställa hörandet, med iakttagande av det för delgivning i förvaltningsärenden stadgade förfarandet. Den besvärsmyndighet som handlägger ärendet skall emellertid utse de personer som skall kallas in och underätta den domstol som skall verkställa hörandet om huruvida parterna skall kallas att infinna sig vid vite eller vid hot om att deras utevaro inte utgör något hinder för att ärendet handläggs och avgörs.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. stadgas att en part har rätt att ställa frågor till ett vittne samt uttala sin mening om vittnets utsaga. Det är här fråga om en allmän processuell princip. Det är i allmänhet motiverat att kalla in den myndighet som tidigare har fattat beslut i ärendet och som således inte är part. Det föreslagna 3 mom. utgör inget hinder för att ge också myndigheten tillfälle att framställa frågor till den som hörs och att uttala sin mening om utsagan.

49 §. *Vittneskostnader.* Den föreslagna paragrafens 1 mom. fastställer en mot gällande rättsläge svarande allmän regel om ett vittnes rätt till skälig ersättning för nödvändiga kostnader för resa och uppehälle samt för ekonomisk förlust. I paragrafens 2 och 3 mom. stadgas om ansvarsfördelningen mellan parterna och staten när det gäller den ersättning som ett vittne har rätt till. En part skall enligt förslaget svara för att ett vittne som han har åberopat får ersättning för sina kostnader. Staten skall enligt förslaget svara för kostnadsersättningen till ett vittne som besvärsmyndigheten på eget initiativ har kallat in. Enligt paragrafens 4 mom. kan kostnadsersättning till ett vittne som en part har åberopat betalas av statens medel, om vittnesmålet har varit nödvändigt för utredning av ärendet.

Av central betydelse för fördelningen av ersättningsansvaret är frågan om ett vittne har åberopats av en part eller om vittnet har kallats in på initiativ av besvärsmyndigheten. Det är inte av avgörande betydelse vem som kallar in vittnet, eftersom det är be-

svärsmyndigheten som beslutar om saken. Om en part i sina besvär eller i sin förklaring ber att en viss person skall kallas in som vittne, anses denna part ha åberopat vittnet. Om flera parter åberopar samma vittne bli de alla ansvariga för att ersättningen betalas. Om en part själv tillkallar ett vittne utan att be besvärsmyndigheten dra försorg om saken, anses vittnet vara åberopat av parten.

Av den föreslagna paragrafens 2 mom. framgår att till ett vittne som besvärsmyndigheten har kallat in på eget initiativ skall betalas ersättning enligt lagen om bestridande av bevisningskostnader med statens medel. Detsamma gäller i det fall att staten i egenskap av part åberopar ett vittne.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. stadgas om skyldigheten att betala förskott. Till denna del görs en kompletterande hänvisning till 17 kap. 40 § 4 och 5 mom. rättegångsbalken. Enligt det sistnämnda stadgandet innebär uteblivet förskott att vittnet inte har någon skyldighet att infinna sig för att avge vittnesmål.

Den föreslagna paragrafens 4 mom. innehåller en norm som lindrar huvudregeln. Enligt det föreslagna stadgandet kan besvärsmyndigheten besluta att ersättning av statens medel skall betalas till ett vittne, om vittnesmålet har varit nödvändigt för utredningen av ärendet. Avsikten med detta stadgande är att eliminera de olägenheter som kan vara förknippade med att fördelningen av ersättningsansvaret är beroende av huruvida initiativet har tagits av en part eller av besvärsmyndigheten. Vid tillämpningen av stadgandet är det skäl att beakta att de ärenden som förekommer inom förvaltningsrättskipningen ofta är förenade med ett viktigt allmänt intresse.

50 §. *Ersättning för övriga bevisningskostnader.* Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. skall till en sakkunnig betalas arvode och ersättning. Stadgandet gäller endast sådana sakkunniga som avses i 40 § och inte sådant yttrande som avses i 36 §. Ersättning skall i detta fall alltid betalas av statens medel.

Den som hämtar en handling eller ett föremål till en rättskipningsmyndighet kan åsamkas kostnader på samma sätt som ett vittne. På en sådan person skall enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. tillämpas de ersättningsstadganden som gäller vittnen.

Enligt lagförslagens 75 § 2 mom. kan en

besvärsmyndighet i sitt slutliga beslut föreskriva att en part skall betala ersättning till staten för arvode som staten har betalat ut med stöd av 49 § 2 och 4 mom. och 50 §. Stadgandet motsvarar gällande 16 b § 3 mom. lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen och 19 § 3 mom. lagen om länsrätterna.

9 kap. Beslutsfattande

51 §. *Avgörande av ett ärende.* Denna paragraf innehåller de viktigaste stadgandena om en myndighets skyldighet att avgöra ärendet och om beslutsprövningen.

Av första meningen i den föreslagna paragrafens 1 mom. framgår att besvärsmyndigheten är skyldig att avgöra ärendet. Det skall meddelas ett avgörande angående de yrkanden som har framställts i ärendet. Härmed avses att varje yrkande måste prövas och avgöras i materiellt hänseende. Till detta ansluter sig paragrafens 2 mom., enligt vilket ett yrkande skall avvisas utan prövning om det brister i processföresättningarna. I momentet nämns som en grund för avvisning att besvären inte har anförts inom utsatt tid, men någon detaljerad förteckning över dessa grunder kan inte tas in i stadgandet. Den föreslagna regleringen rörande skyldigheten att avgöra yrkanden och att vid bristande processföresättningar avvisa ärenden utan prövning motsvarar nuläget.

Inom rättskipningen blir ett förvaltningsärende inte alltid i sin helhet upptaget till ny behandling. Det är i första hand fråga om att avgöra en rättslig tvist som orsakas av ett förvaltningsbeslut och att ge rättsskydd. Praktiska orsaker samt kravet på besvärsmyndighetens opartiskhet förutsätter att besvärsmyndigheten inte på eget initiativ börjar pröva ett ärende i större utsträckning än en part har yrkat.

Inom förvaltningsrättskipningen måste också den omständigheten beaktas att det i synnerhet är fråga om att tillgodose en enskild persons rättsskydd i förhållande till den offentliga makten. Det är vanligen fråga om en situation där en enskild person söker ändring i en förvaltningsmyndighets beslut. Det är vidare förenligt med förvaltningsrättskipningens natur att en enskild person i allmänhet måste kunna driva sin sak utan rättslig hjälp. Vissa avgöranden i skatteärenden tyder på att besvärsmyndigheten i viss mån har kunnat göra rättelser till en enskild per-

sons fördel, utan något uttryckligt yrkande. Av dessa avgöranden kan det visserligen inte dras några absoluta slutsatser om det gällande rättsläget.

De inom förvaltningsrättskipningen förekommande situationerna är av varierande art både i fråga om ärendets materiella och dess processuella karaktär. Av denna orsak föreslås i paragrafen inga detaljerade stadganden om på vilket sätt rättskipningsmyndighetens behörighet är bunden till de yrkanden och grunder som parterna anför.

Andra meningen i den föreslagna paragrafens 1 mom. stadgar om prövningen av de omständigheter som framkommit i ärendet. I lagen finns inga allmänna stadganden om bevisbördan, utan frågan blir beroende av stadgandet om utredningsskyldigheten.

Av stadgandet framgår att det inom förvaltningsrättskipningen tillämpas fri bevisning, vilket innebär att bevisningen inte är bunden till särskilt reglerade bevismedel och att prövningen av beviskraften i det enskilda fallet inte är reglerad i detalj. Stadgandet överensstämmer med 17 kap. 2 § 1 mom. rättegångsbalken.

I 17 kap. 3—6 §§ rättegångsbalken finns allmänna stadganden om bevisningen. Enligt 3 § i nämnda kapitel krävs inte bevis för en omständighet som är allmänt känd eller som rätten på tjänstens vägnar har kännedom om, och inte heller bevis om vad lagen stadgar. I kapitlets 4 § stadgas om bedömningen av verkan av att en part har erkänt en viss omständighet, i 5 § hur verkan av en parts passivitet skall bedömas och i 6 § hur skadans belopp skall uppskattas. De principer som framgår av dessa stadganden kan bli tillämpade också inom förvaltningsrättskipningen, men någon uttrycklig hänvisning till detta föreslås inte. I 17 kap. 7 § rättegångsbalken stadgas om avvisande av onödig bevisning samt om val av bevisningssätt som medför mindre besvär och kostnader. Dessa principer kan anses ingå i regleringen av utredningsskyldigheten, och i paragrafen föreslås således inte någon hänvisning heller till detta lagrum i rättegångsbalken. Procedurstadgandena i 17 kap. 8 a—8 e §§ rättegångsbalken gäller närmast bevisningen i ett tvistemåls olika handläggningsskeden och kan således inte som sådana tillämpas inom förvaltningsrättskipningen.

I 17 kap. 9 § rättegångsbalken regleras möjligheten att uppta bevis när en part har uteblivit utan laga förfall. Stadgandet är inte

som sådant tillämpligt inom förvaltningsprocessen. Vid förvaltningsprocessen framförs bevisningen ofta skriftligt, vilket innebär att den andra parten måste höras med iakttagande av vad som stadgas om hörande. I lagen kan inte heller tas in några stadganden som skulle begränsa möjligheten att lägga fram bevis i sådana fall där en part trots kallelse inte har infunnit sig till muntlig förhandling och inte heller haft något lagligt förhinder. Detta beror på vad som i 43 § stadgas om muntlig förhandling, dvs. att ett ärende kan handläggas och avgöras trots att en part har uteblivit.

52 §. *Omröstning.* Inom förvaltningsrättskipningen kan enligt huvudregeln iaktas samma omröstningsregler som inom den allmänna rättskipningen. I lagen föreslås endast grundläggande stadganden om omröstningen inom kollegiala rättskipningsorgan. I övrigt hänvisas till rättegångsbalken. Eftersom det vid omröstningen är fråga om rättskipningsorganets interna förfarande föreligger det ingen särskild orsak att upprepa rättegångsbalkens stadganden i förvaltningsprocesslagen.

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revision av rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna föreslås i stadgandena om omröstning i tvistemål och brottmål vissa ändringar som också skulle påverka 52 § förvaltningsprocesslagen.

Vid tillämpningen av rättegångsbalkens omröstningsstadganden på behandlingen av förvaltningsprocessuella ärenden har det varit problematiskt att avgöra när de omröstningsstadganden som gäller i brottmål skall tillämpas. Det finns vissa specialstadganden om saken, varav de viktigaste gäller skatteärenden.

Av paragrafens 1 mom. framgår den grundläggande regeln att omröstning skall hållas ifall enighet om ett avgörande inte uppnås. Detta stadgande skall således tillämpas för att få ett beslut som avslutar behandlingen av ett ärende och dessutom på avgöranden som gäller interlokutoriska åtgärder.

Av andra meningen i paragrafens 1 mom. framgår hur omröstningsresultatet skall bestämmas. Majoritetens åsikt avgör således innehållet i rättskipningsmyndighetens beslut.

I första meningen i den föreslagna paragrafens 2 mom. stadgas om förfarandet vid lika röstetal. I överensstämmelse med det nuvarande rättsläget skall huvudregeln inom

förvaltningsrättskipningen vara den att ordförandens röst avgör omröstningen i sådana fall. Med beaktande av den i brottmål gällande principen om det lindrigare alternativet kan regeln inte undantagslöst införas i förvaltningsrättskipningen. Inom förvaltningsrättskipningen finns det vissa grupper av ärenden som till sin karaktär kan jämföras med straffrättsliga ärenden. För att det skall vara möjligt att tillgodose de krav som ett enhetligt rättsskydd ställer bör samtliga rättskipningsmyndigheter tillämpa omröstningsregler som i så stor utsträckning som möjligt är sinsemellan överensstämmande.

Enligt lagförslaget gäller vid lika röstetal regeln om det lindrigare slutresultatet för det första i disciplinärenden. Detta motsvarar gällande praxis. Med undantag för varning påförs disciplinstraff inte längre enligt den gällande statstjänstemannalagen, men i speciallagstiftning finns det fortfarande stadganden om sådana straff.

Regeln om det lindrigare slutresultatet skall tillämpas också i ärenden som gäller avgifter av straffnatur. Sådana är t.ex. vite som avses i viteslagen, överlastavgift som avses i lagen om överlastavgift (51/82), parkeringsbot som avses i lagen om parkeringsbot (248/70), kontrollavgift som avses i lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik (469/79) och konkurrensbrottsavgift som avses i lagen om konkurrensbegränsningar.

I stadgandet nämns inte annat än avgifter och med sådana jämförbara förvaltningsrättsliga påföljder. Med avgifter jämföras i stadgandet t.ex. inte återkallande av tillstånd.

I överensstämmelse med den inom allmän rättskipning omfattade principen föreslås att regeln om det lindrigare slutresultatet skall iaktas också när det, med anledning av att någon för tryggande av rättegångens förlopp stadgad förpliktelse försumrats, skall beslutas om utdömande av vite, böter eller någon annan särskild påföljd.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. hänvisas till 23 kap. 4—6 §§ rättegångsbalken.

I 23 kap. 4 § rättegångsbalken stadgas om hur omröstningens slutresultat skall bestämmas i ett sådant fall då flera olika åsikter är företrädda bland domstolens medlemmar. Utgående från detta stadgande har det utformats praxis i fråga om när två eller flera medlemmars åsikter skall anses utgöra en och samma ståndpunkt.

Vad som i 23 kap. 5 § rättegångsbalken stadgas om i vilken ordning domstolsmed-

leddarna skall säga sin mening kan direkt tillämpas inom förvaltningsrättskipningen. Detta motsvarar gällande praxis.

I 23 kap. 5 a § rättegångsbalken stadgas om vilka frågor som skall göras föremål för särskild omröstning. Stadgandet i paragrafens 1 mom. överensstämmer med nuvarande praxis inom förvaltningsrättskipningen. Med begreppet rättegångsfråga avses processförutsättningarna samt sådana frågor som ansluter sig till ordnandet av själva handläggningen.

Inom förvaltningsrättskipningen har ett sådant förfarande iakttagits att huvudsaken i dess helhet avgörs genom en enda omröstning. I omfattande mål har man dock ibland varit tvungen att avvika från denna regel. Rättegångsbalkens 23 kap. reviderades år 1991. Enligt gällande 5 a § 2 mom. skall en särskild omröstning hållas om varje yrkande. Förfarandet är detsamma om det i ett ärende som gäller ett och samma yrkande finns flera frågor som inverkar på avgörandets slutresultat. Denna princip vore det ändamålsenligt att omfatta också inom förvaltningsrättskipningen. I besvärssärenden är det emellertid sällan möjligt att särskilja två egentligen olika yrkanden, men ofta finns det i ett ärende flera frågor som inverkar på avgörandets slutresultat.

Vad som stadgas i 23 kap. 5 a § 3 mom. rättegångsbalken har ingen betydelse inom förvaltningsrättskipningen. I lagrummet stadgas nämligen att 2 mom. skall tillämpas när det röstas om ett privaträttsligt yrkande i ett brottmål. Detta stadgande behöver dock inte uttryckligen uteslutas ur det föreslagna hänvisningsstadgandet, eftersom detta anger att rättegångsbalken gäller i tillämpliga delar.

Avgörandets slutresultat skall enligt förslaget bestämmas enligt de grunder som en majoritet av rättskipningsmyndighetens medlemmar har biträtt. De skall därför uttala sin åsikt om alla de frågor som avgörandets slutresultat är beroende av. I 23 kap. 5 a § 4 mom. rättegångsbalken stadgas att medlemmarna skall uttala sig om varje fråga som skall avgöras. Så skall förfaras oberoende av vilken åsikt envar medlem företrädde vid omröstningen om den föregående frågan. Situationen är densamma som när det efter en omröstning om en processförutsättning röstas om själva huvudsaken.

I 23 kap. 6 § rättegångsbalken stadgas om en fyra dagars betänketid. Detta stadgande kvarstår i sin ursprungliga form. Enligt för-

slaget kan det tillämpas inom förvaltningsrättskipningen.

I momentet föreslås ingen hänvisning till vad som i 23 kap. 1 § stadgas om omröstning i tingsrätten. Kapitlets 1 a och 2 §§ har upphävts genom lagen 1064/91. I momentet hänvisas inte heller till kapitlets 3 § och dess allmänna stadgande om hur omröstningsresultatet skall fastställas, eftersom motsvarande stadgande föreslås ingå i 52 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen.

Utöver det allmänna stadgande som ingår i den föreslagna 52 § kan det ingå omröstningsstadganden också i speciallagar. T.ex. i skattelagstiftningen kan det behövas särskilda röstningsstadganden åtminstone om ärenden där det kan uppkomma omröstningssituationer i skatterättsenämnden, eftersom förvaltningsprocesslagens stadganden inte föreslås gälla handläggningen i rättelseskedet.

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revision av rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna föreslås att det i 23 kap. 1—4 §§ rättegångsbalken tas in allmänna stadganden om omröstningen samt att det i kapitlets 5—9 §§ tas in stadganden om omröstningen i tvistemål. I 10 kap. lagen om rättegången i brottmål föreslås mera detaljerade stadganden än de nuvarande om omröstningen i brottmål. Efter att lagförslaget blivit godkänt blir det nödvändigt att se över hänvisningarna i 52 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen. I momentet skulle det kunna hänvisas till 23 kap. 1 § 2 mom. samt 3—5, 7 och 8 §§ rättegångsbalken. Hänvisningen till 1 § 2 mom. skulle motsvara den nuvarande hänvisningen till 5 § 2 och 3 mom. Hänvisningen till 3 § skulle motsvara den nuvarande hänvisningen till 5 § 3 mom. Hänvisningen till 4 § skulle delvis motsvara den nuvarande hänvisningen till samma paragraf. Hänvisningen till 5 § skulle gälla sådant som det för närvarande stadgas om i 5 a § 2 och 4 mom. Hänvisningen till den nya 7 § skulle ersätta hänvisningen till 5 a § 1 mom. och hänvisningen till den nya 8 § skulle delvis ersätta hänvisningen till 4 §.

I förvaltningsprocessuella ärenden, i vilka enligt andra meningens i föreslagna 52 § 2 mom. skall tillämpas regeln om det lindrigare slutresultatet, vore det möjligt att tillämpa de omröstningsregler som ges i 10 kap. 2 och 3 §§ i den lag som skall ges om rättegången i brottmål. Efter att regeringens pro-

position med förslag till lagstiftning om revision av rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna har blivit godkänd är det skäl att i föreslagna 52 § 3 mom. ta in en hänvisning också om detta.

53 §. *Motivering av beslut.* Framför allt med tanke på parternas rättssäkerhet är det viktigt att beslut motiveras. En part måste få veta vilka omständigheter som har lett fram till ett avgörande som berör honom. Motiveringarna till ett beslut har en central betydelse för rätten att söka ändring. Tillräckliga motiveringar kan vara ägnade att minska benägenheten att söka ändring. Exakta motiveringar ökar förtroendet för rättskipningsmyndigheterna. De kan vara viktiga också för de myndigheter som skall verkställa besluten.

Den högsta instansens motiveringar har ofta också en mera allmän betydelse, när det gäller andra liknande ärenden. Med hjälp av motiveringarna får lägre instanser, andra myndigheter och enskilda personer vetskap om ställningstaganden som har en principiell eller annars allmän betydelse.

Motiveringarna har betydelse också för utredningen och prövningen av ett ärende, eftersom de tvingar beslutsfattaren att pröva ärendet omsorgsfullt och konsekvent. Motiveringarna är också till nytta för fullföljdsmyndigheten då denna med ledning av dem kan bilda sig en uppfattning om vilka omständigheter den avgörande myndigheten har fäst avseende vid och vilken betydelse den har tillmätt varje omständighet.

På grund av vikten av att motivera beslut föreslås i lagen en paragraf om saken. Förebilden för det föreslagna stadgandet är 24 kap. 15 § rättegångsbalken.

Det föreslagna stadgandet ändrar i och för sig inte den nuvarande motiveringsskyldigheten och det förutsätter inte heller någon ny motiveringsmetod. Avsikten med stadgandet är att understryka vikten av att besluten inom förvaltningsrättskipningen motiveras omsorgsfullt samt vikten av att motiveringarna utvecklas. I en av högsta förvaltningsdomstolen år 1968 godkänd promemoria om utvecklande av beslutsmotiveringarna inom förvaltningsrättskipningen anfördes synpunkter som fortfarande är av betydelse för främjandet av motiveringarnas utformning och begriplighet.

I den föreslagna paragrafen stadgas om skyldigheten att motivera beslut. Av motiveringarna skall enligt den föreslagna paragra-

fen framgå de omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet samt den rättsliga grunden för avgörandet. I förvaltningsprocessuella beslut är det ofta möjligt att nämna endast sådana fakta som direkt stöder slutresultatet. Besvärsmyndighetens ståndpunkt till dessa fakta bör framgå så klart att parten med ledning av beslutet kan följa besvärsmyndighetens slutledningar.

Utöver fakta som direkt påverkar beslutets slutresultat måste det i vissa fall också nämnas varför en viss omständighet har ansetts bevisad och eventuellt också varför en omständighet som har framförts i ärendet inte har lagts till grund för avgörandet. Orsaken kan t.ex. vara parternas oenighet om existensen av ett faktum eller att den lägre instansen haft en annan uppfattning om saken.

Enligt 24 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen räcker det att uppge de huvudsakliga fakta, medan bevisfakta inte behöver nämnas. Inom rättskipningen kommer skyldigheten att i motiveringen uppge fakta således att få en mera omfattande innebörd.

I motiveringen skall enligt den föreslagna paragrafen uppges på vilken rättslig grund avgörandet har fattats. Av beslutet skall således framgå vilka stadganden och bestämmelser som har tillämpats. Utöver tillämpliga stadganden och bestämmelser kan såsom grund för avgörandet komma i fråga andra rättsregler, t.ex. någon allmän rättslig princip eller en regel som framgår av en domstols prejudikat.

Av ett avgörande skall utöver den tillämpade rättsliga normen tillräckligt klart framgå orsaken till att domstolen har stannat för det slutresultat som framgår av beslutet. Besvärsmyndigheten skall t.ex. redogöra för orsaken till att den har tolkat ett lagrum på det sätt som anges i beslutet.

I paragrafen föreslås inget särskilt omnämnande av att ett beslut inte får innehålla någonting ovidkommande. Denna omständighet, som framgår av 24 kap. 3 § 1 mom. rättegångsbalken, skall emellertid gälla också inom förvaltningsrättskipningen.

Avsikten med förslaget är inte att ändra gällande praxis vad beträffar motiveringen av beslut i det fall att besvärstillstånd förvägras. I paragrafen föreslås inte heller några stadganden om motivering av andra beslut än sådana som utgör avslutningen av handläggningen av ett ärende. I många fall är sådana interlokutoriebeslut av den arten att det saknar betydelse om de motiveras eller

ej.

54 §. *Beslutets innehåll.* I paragrafen stadgas om de omständigheter som skall framgå av ett beslut. I paragrafen föreslås inga närmare stadganden om beslutets utformning eller uppbyggnad och inte heller i vilken ordning saker och ting skall nämnas i beslutet. Det är inte meningen att beslutet ovillkorligen måste innehålla paragrafens termer, även om det är skäl att eftersträva enhetlighet i detta avseende. Med beaktande av de många olika typer av myndigheter som förekommer inom förvaltningsrättskipningen kan det inte i lagen ställas några särskilt stora krav på enhetlighet framför allt när det gäller beslutens yttre form. Det är också annars skäl att lämna utrymme för en teknisk utveckling av beslutens uppbyggnad och utformning. För överskådlighetens och tydlighetens skull bör ett beslut upprättas så att dess olika delar är klart urskiljbara. När ett beslut upprättas skall det beaktas att beslutet skall vara konsekvent utformat och lättläst.

Av lagförslaget 55 § framgår att beslutet skall ha skriftlig form. I lagsförslaget stadgas om liggarexemplar och protokollföring endast i samband med muntlig förhandling. Stadganden om dessa saker kan lämpligen tas in i författningarna om respektive rättskipningsmyndigheter. I dessa författningar kan också stadgas om underteckning av beslut.

Enligt 1 mom. 1 punkten i den föreslagna paragrafen skall vissa identifieringsuppgifter anges. Av beslutet skall framgå besvärsmyndighetens namn. Om denna är indelad i sektioner kan i beslutet nämnas t.ex. sektionens nummer, med detta förutsätts inte i lagen.

Enligt det föreslagna lagrummet skall i beslutet anges datum för detta. Inom förvaltningsrättskipningen avkunnas besluten inte. För närvarande varierar dateringspraxis. Ett beslut dateras antingen den dag avgörandet fattats eller den dag då beslutet blir tillgängligt för parterna. Högsta förvaltningsdomstolen daterar sina beslut enligt den dag då de ges, medan länsrätterna i sina beslut anger föredragningsdatum. Förslaget förutsätter endast att av beslutet framgår en datering, vilket betyder att båda förfarandena är tillåtna.

I besluten skall som identifieringsuppgifter antecknas också de sifferserier eller motsvarande anteckningar som arkiveringen och handläggningen förutsätter, men om dessa stadgas inte i den föreslagna lagen.

Enligt momentets 2 punkt skall ändringssökanden nämnas i beslutet. Skilt för sig kan också uppges eventuella övriga parter, men detta kan lämnas beroende av att dessa framgår av de redogörelser som avses i 3 och 4 punkten. Enligt stadgandet är det inte nödvändigt att i beslutet nämna ändringssökandens yrke och hemort.

Av beslutet skall också framgå vilket det överklagade beslutet är. Härmed avses att det skall uppges vilken myndighet som har fattat beslutet samt beslutets datering och eventuella sifferkod. I beslutet skall vanligen också uppges vilken ärendegrupp besvären hänför sig till, t.ex. skatteärenden eller kommunalbesvär. Om det inte är fråga om ett besvärssärende skall det framgå av beslutet vilket rättskipningsärende det är fråga om.

Enligt det föreslagna momentets 3—5 punkter skall i beslutet redogöras för de tidigare behandlingsskedena samt för de skeden som ärendet har genomgått hos den handläggande besvärsmyndigheten. I förslaget ingår inga närmare stadganden om hur dessa redogörelser skall avfattas. Vad som är ändamålsenligast beror på arten av det ärende som handläggs.

Särskilt i omfattande ärenden kan redogörelsen göras överskådligare genom mellanrubriker. Vikten av att redogörelsen koncentreras på de omständigheter som är av betydelse för avgörandet understryks i lagrummen genom användningen av ordet redogörelse, som inte innebär någon ordagrann återgivning. Redogörelser förutsätts endast till behövliga delar. De yrkanden som framförts är det emellertid skäl att relatera i sin helhet. Grunderna för ett yrkande behöver relateras endast i nödvändig utsträckning.

Enligt 6 punkten skall av beslutet framgå motiveringarna till detta och slutresultatet. Närmare stadganden om motiveringarna framgår av 53 §. Vid allmänna domstolar brukar slutresultatet kallas för domslut. Vid många rättskipningsmyndigheter, bl.a. vid högsta förvaltningsdomstolen, kallas en del av beslutet på finska "päättöslauselma", vilket dock på svenska kallas "domslut", och denna del inbegriper då både motiveringarna och slutresultatet. Vid vissa rättskipningsmyndigheter brukar däremot endast slutresultatet på finska kallas "päättöslauselma", och får då samma innebörd som det finska ordet "tuomiolauselma" och dess svenska motsvarighet "domslut" i allmänhet har.

En möjlighet kunde vara att slutresultatet

på finska skulle kallas "päättölauselma". Detta uttryck är emellertid främmande för allmänt språkbruk och inte heller särskilt åskådligt. I det föreslagna lagrummet används därför på finska termen "lopputulos", dvs. slutresultat, som motsvarar det i 15 § 2 mom. lagen om behandling av ansökningsärenden vid allmän underrätt använda uttrycket "det slut vartill domstolen kommit". Det föreslagna stadgandet utesluter inte att det i beslut eventuellt används andra uttryck som betyder samma sak.

Enligt 7 punkten i momentet skall av ett beslut framgå namnen på de personer som har deltagit i beslutsfattandet, inklusive föredraganden. Enligt samma lagrum skall i beslutet också nämnas om omröstning har skett och om föredraganden har anmält avvikande åsikt. Som en ändring jämfört med nuläget föreslås att till beslutet skall fogas eventuella avvikande åsikter. Eftersom det kan förmodas att en part i allmänhet är intresserad av att få kännedom om eventuella avvikande åsikter, är det onödigt att han särskilt skall behöva be om dem. Till stöd för det föreslagna förfarandet kan också anföras att motsvarande arrangemang för tingsrättens vidkommande har införts i 24 kap. 18 § 1 mom. 7 punkten rättegångsbalken. Hovrättskommissionen har föreslagit att ett liknande stadgande fogas till 24 kap. 5 § 2 mom. rättegångsbalken.

I paragrafens 2 mom. föreslås ett stadgande om att en redogörelse i beslutet helt eller delvis kan ersättas genom att till beslutet fogas en kopia av den lägre myndighetens beslut. Detta förfarande kan tillåtas endast i det fall att beslutets tydlighet inte äventyras.

55 §. *Delgivning av beslut.* I paragrafen stadgas att beslutet skall delges en part. Denna skyldighet gäller endast beslut som avslutar behandlingen. Stadgandet motsvarar nuvarande praxis och överensstämmer med 25 § lagen om förvaltningsförfarande.

I förvaltningsprocesslagen föreslås inga stadganden om hur delgivningen skall ske. I dessa avseenden tillämpas fortfarande lagen om delgivning i förvaltningsärenden och vissa andra stadganden.

Paragrafen gäller endast delgivningsskyldigheten i förhållande till parter. Med parter avses dem som under förfarandet uppträder som sådana. Besvärsmyndigheten skall i enlighet med gällande praxis vid behov överlämna en kopia av beslutet också till vissa myndigheter och andra som inte formellt är

parter.

Vid beredningen av propositionen har också diskuterats möjligheten att muntligen delge beslutet till dem som är närvarande vid muntlig förhandling, eftersom det i vissa fall kan vara nödvändigt att delgivningen sker snabbt. I praktiken är det emellertid möjligt att på förhand bereda sig för sådana situationer så att beslutet kan ges också skriftligen omedelbart efter slutförd muntlig förhandling.

10 kap. Rättande av beslut

56 §. *Rättande av skrivfel.* Paragrafen stadgar om självrättelse av tekniska fel i rättskipningsbeslut. Första meningen i den föreslagna paragrafens 1 mom. motsvarar första meningen i 24 kap. 10 § 1 mom. rättegångsbalken. Fel som kan rättas motsvarar sådana fel som det stadgas om i 12 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden, med det tillägget att utöver skriv- och räknepfel kan också andra därmed jämförbara klara fel rättas. Stadgandet innebär knappast någon utvidgning av det självrättelseförfarande varom stadgas i 12 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden, men det täcker mera distinkt sådana situationer där det är fråga om rättelse av rent tekniska fel.

Enligt det föreslagna stadgandet är en förutsättning för rättelse att det är fråga om klara fel. "Klara" avser här detsamma som ordet "uppenbart" i lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden. Ett fel är klart när det kan upptäckas också av en utomstående och det framgår av själva beslutet eller av en därtill fogad handling. Om felet har skett vid rättskipningsmyndighetens prövning av saken, kan det inte rättas med stöd av detta stadgande.

Som exempel på vad som avses med andra klara fel kan nämnas det fallet att fel person anges som part i beslutet, trots att det av handlingarna entydigt framgår hur det egentligen förhåller sig. Om orsaken till att fel namn anges beror på ett fel som har begåtts vid prövningen, kan felet inte rättas med stöd av detta stadgande.

Någon rättelse kan inte göras om den skulle leda till ett resultat som är oskäligt för en part. Det föreslagna stadgandet motsvarar till denna del 12 § lagen om extraordinärt änd-

ringssökande i förvaltningsärenden och 27 § lagen om förvaltningsförfarande. Det är viktigt att beakta skälighetssynpunkter, eftersom utgångspunkten inom förvaltningsförfarandet och förvaltningsrättskipningen är den att en part måste kunna lita på att myndigheternas beslut är korrekta.

Eftersom ett fel måste vara så klart att det kan konstateras också av en utomstående föreslås i 2 mom. ett stadgande om att felet i stället för av en kollegialt sammansatt myndighet kan rättas också av ordföranden för det sammanträde som gav det ursprungliga beslutet. I det fall att ordföranden har fått förhinder kan felet enligt momentet rättas också av någon annan lagfaren medlem av besvärsmyndigheten. Det föreslagna stadgandet föranleder inga ändringar i de krav som gäller föredragningen.

57 §. *Rättelseförfarande.* Paragrafen gäller förfarandet vid rättelse av fel som avses i 56 §. Stadgandet motsvarar 28 § lagen om förvaltningsförfarande, som med stöd av 12 § 2 mom. lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden har tillämpats också vid rättelse av skriv- och räknepel i förvaltningsprocessuella beslut.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. stadgas om de anteckningar som vid rättelse av fel skall göras i liggarexemplaret. Om rättelsen skall göras anteckning också i de beslutsexemplar som ges parterna. Detta betyder att till parterna utgivna expeditioner återkallas och rättas på behörigt sätt. Om originalexpeditionen inte fås tillbaka skall till parten utan ersättning ges en kopia av det rättade beslutet.

Enligt den föreslagna paragrafens 4 mom. får besvär inte anföras över ett beslut genom vilket besvärsmyndigheten inte har godkänt ett rättelseyrkande. Stadgandet motsvarar gällande 28 § 4 mom. lagen om förvaltningsförfarande. En rättskipningsmyndighets beslut om att inte rätta ett fel kränker inte den parts rättsskydd som har ansökt om rättelse, eftersom parten efter att ha fått det ursprungliga beslutet kan anlita ordinära rättsmedel. Ett beslut om rättelse av fel är enligt förslaget överklagbart. Om ändring söks i detta beslut inskränker sig prövningen av ärendet till rättelsebeslutet. I praktiken är det vid ändringssökande i allmänhet närmast fråga om huruvida rättelsen kan anses leda till ett för parten oskäligt resultat.

III AVDELNINGEN. ANNAN FÖRVALTNINGS-PROCESS

11 kap. Extraordinärt ändringssökande

58 §. *Extraordinära rättsmedel.* Gällande 1 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden innehåller ett allmänt stadgande om att ändring genom extraordinärt rättsmedel kan sökas i laga kraft vunnit förvaltningsbeslut på det sätt som stadgas i den nämnda lagen. Enligt den nämnda lagen anses ett beslut vara ett förvaltningsbeslut om det har fattats vid förvaltningsförfarande eller förvaltningsrättskipning.

En förutsättning för extraordinärt ändringssökande är att beslutet har vunnit laga kraft. Ett beslut anses ha vunnit laga kraft då ändring i det inte kan sökas genom ordinära rättsmedel. Enligt högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis vinner ett beslut laga kraft även om det finns möjlighet att ansöka om besvärstillstånd. Extraordinära rättsmedel kan således användas oavsett att den för ansökan om besvärstillstånd stadgade tiden inte har löpt ut (HFD 1971 II 119 och 1973 II 591).

Förslaget till 58 § överensstämmer med 1 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden. Varken i den föreslagna paragrafen eller i de övriga stadgandena i 11 kap. används termen förvaltningsbeslut, som för närvarande definieras i 1 § 2 mom. lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden. Med förvaltningsärende avses i paragrafen detsamma som i lagförslagets 1 §, där det stadgas om lagens tillämpningsområde, och i 4 §, som gäller besvärsrätten. Med beslut avses också beslut som har meddelats vid förvaltningsrättslig lagskipning. Med ett beslut i ett förvaltningsärende avses således detsamma som med ett förvaltningsbeslut enligt 1 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden. I paragrafen räknas dessutom upp de allmänna extraordinära rättsmedlen, som är desamma som för närvarande. I speciallagstiftning kan finnas stadganden om en särskild rättskipningsmyndighets befogenhet att undanröja ett laga kraft vunnit beslut. Också på ett sådant rättsmedel skall med stöd av 1 § 2 mom. tillämpas förvaltningsprocesslagen.

59 §. *Klagan.* Om förutsättningarna för processuell klagan stadgas för närvarande i

2 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden. Den föreslagna paragrafen överensstämmer med det nuvarande stadgandet. Den enda formella ändringen är den att det i det inledande stycket i paragrafens 1 mom. inte talas om förvaltningsbeslut utan enbart om beslut.

60 §. *Anförande av klagan.* Enligt gällande 3 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden skall klagan över beslut av en lägre förvaltningsmyndighet anföras hos en högre förvaltningsmyndighet och över annat beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 2 § 1 mom. 2 punkten lagen om länsrätterna skall länsrätten handlägga undanröjande av beslut med anledning av klagan i ärenden där länsrätten är besvärinstans. Klagan skall i fall som gäller underlåtelse att höra en part anföras inom sex månader efter att klaganden fick vetskap om beslutet och i fall som gäller procedurfel inom sex månader efter att beslutet vann laga kraft. Om klagan anföras på grund av att ett beslut är oklart eller bristfälligt gäller ingen frist för anförande av klagan.

Stadgandena i 3 § 1 mom. lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden kan inte som sådana överföras till förvaltningsprocesslagen, eftersom förordnandet med internt ändringssökande har frångåtts i den föreslagna lagen. Enligt förslaget skall klagan riktas till den myndighet hos vilken besvär i regel skulle anföras över det ifrågavarande beslutet. I praktiken skall klagan vanligen riktas till länsrätten. Om det i ett ärende inte finns någon regelmässig besvärsmyndighet, skall klagan riktas till högsta förvaltningsdomstolen.

Den föreslagna paragrafens 2 mom. motsvarar i sak 3 § 2 mom. lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden.

61 §. *Återställande av försutten fatalietid.* Den föreslagna paragrafen motsvarar 4 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden.

62 §. *Ansökan om återställande av försutten fatalietid.* Den föreslagna paragrafen motsvarar 5 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden.

63 §. *Återbrytande.* Den föreslagna paragrafen motsvarar 6 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden.

64 §. *Ansökan om återbrytande.* Den föreslagna paragrafen motsvarar 7 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden

65 §. *Besvärsskrift.* I 8 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden stadgas för närvarande hur besvärsskrift rörande extraordinärt ändringssökande skall upprättas och tillställas myndigheten.

Den föreslagna paragrafen överensstämmer i huvudsak med de nuvarande stadgandena. Stadgandets ordalydelse föreslås emellertid bli justerad så att den bättre motsvarar förvaltningsprocesslagens stadganden om besvärsskrift. Till besvärsskriften skall fogas det beslut som ansökan gäller, i original eller som kopia. Enligt den föreslagna paragrafen behöver kopian inte vara bestyrkt på tjänstens vägnar. Till besvärsskriften kan således fogas en kopia av beslutet på motsvarande sätt som enligt 25 § 1 mom. 1 punkten i fråga om ordinarie besvär.

66 §. *Föreskrifter om verkställigheten.* Om förbud mot eller avbrytande av verkställigheten i samband med extraordinärt ändringssökande stadgas för närvarande i 11 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden. Enligt detta stadgande kan den myndighet som handlägger ändringsansökan förbjuda verkställigheten av det beslut som är föremål för ändringsansökan eller förordna att verkställigheten skall avbrytas.

I paragrafen hänvisas till den föreslagna lagens 32 § där det stadgas om besvärsmyndighetens föreskrifter om verkställigheten. Myndigheten kan, liksom för närvarande, förbjuda verkställigheten av ett beslut som är föremål för extraordinärt ändringssökande eller bestämma att verkställigheten skall avbrytas. Med anledning av hänvisningen kan det vid extraordinärt ändringssökande bli aktuellt att meddela också andra föreskrifter om verkställigheten.

67 §. *Beslut med anledning av extraordinärt ändringssökande.* Till sitt innehåll överensstämmer den föreslagna paragrafen med 10 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden.

68 §. *Tillämpning av stadgandena om besvär på extraordinärt ändringssökande.* Enligt den föreslagna paragrafen gäller om förordnandet vid extraordinärt ändringssökande i övrigt i tillämpliga delar vad den föreslagna lagen stadgar om besvär.

De flesta stadgandena i den föreslagna lagen har utformats uttryckligen med tanke på besvärärenden. Orden "besvär" och "besvärsmyndighet" används genomgående. Många av stadgandena lämpar sig emellertid

i sin helhet eller delvis också för extraordnärt ändringssökande. Lagens 4 kap. samt 24, 28, 29, 34—37, 39—57 och 74—80 §§ kan uppenbarligen nästan som sådana tillämpas vid extraordnärt ändringssökande. Vid extraordnärt ändringssökande kan delvis tillämpas också de principer som framgår av 33 §.

12 kap. Förvaltningstvistemål och andra förvaltningsprocessärenden

69 §. *Förvaltningstvistemål.* Till den föreslagna paragrafens 1 mom. har överförts den i gällande 2 § 1 mom. 3 punkten och 2 mom. lagen om länsrätterna ingående definitionen av begreppet förvaltningstvistemål samt stadgandet enligt vilket länsrätten handlägger sådana förvaltningstvistemål som inte enligt särskilda stadganden skall avgöras av någon annan myndighet. Det anses nödvändigt att överföra dessa stadganden till förvaltningsprocesslagen, för att det av en och samma lag skall framgå vilka rättsmedel som förekommer inom förvaltningsrättskipningen.

I början av det föreslagna momentet har inte tagits in någon hänvisning till 10 kap. 26 § rättegångsbalken, eftersom det sistnämnda stadgandet gäller behörighetsfördelningen mellan den allmänna rättskipningen och handläggningen av förvaltningsärenden. I det nämnda stadgandet definieras inte särskilt begreppet förvaltningstvistemål i förhållande till övriga ärenden, vilket innebär att någon hänvisning inte behövs.

I gällande 2 § 1 mom. 3 punkten lagen om länsrätterna anges inte uttryckligen på vilken författningsnivå det är möjligt att göra avvikelse från länsrättens allmänna behörighet. Med beaktande av att sådana undantag är sällsynta samt den föreslagna lagens ståndpunkt i fråga om på vilken författningsnivå det är möjligt att avvika från dess stadganden, förefaller det inte heller till denna del vara skäl att möjliggöra undantag genom förordning.

Enligt den föreslagna lagen är det endast i sådana förvaltningstvister som handläggs vid en förvaltningsdomstol fråga om ärenden som handläggs i rättskipningsordning. Om någon annan myndighet ges behörighet att handlägga ett sådant ärende skall vid förfarandet iakttas lagen om förvaltningsförfarande, om det inte särskilt stadgas att förvaltningsprocesslagen skall iakttas.

Definitionen av begreppet förvaltningstvistemål överförs från lagen om länsrätterna till den föreslagna lagen. I paragrafens 1 mom. stryks emellertid orden "mellan parter" såsom onödiga. I paragrafen nämns inte heller försörjningsplikt som ett exempel.

I paragrafens 2 mom. stadgas om anhängiggörande av ansökan i förvaltningstvistemål. Ansökan skall i enlighet med nuvarande praxis tillställas länsrätten. Enligt det föreslagna stadgandet skall i ansökningskriften anges den åtgärd som yrkas samt grunderna för yrkandet.

70 §. *Behörig länsrätt i förvaltningstvistemål.* Till den föreslagna paragrafen överförs från gällande 3 § lagen om länsrätterna stadgandena om hur behörigheten fördelas mellan länsrätterna i förvaltningstvistemål. Samtidigt föreslås ordalydelsen bli förtydligad. Syftet med förtydligandena är inte att ändra stadgandets sakinnehåll.

71 §. *Grundbesvär.* I den föreslagna paragrafen hänvisas till de stadganden om grundbesvär som ingår i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg. Grundbesvär kan gälla skatter och andra sådana fordringar som är utsökningsbara utan dom eller beslut. Möjligheten att anföra grundbesvär gäller emellertid inte stämpelskatt och enligt specialstadganden i mervärdesskattelagen, tullagen och lagen om påförande av accis (1469/94) inte heller de i dessa lagar reglerade skatteformerna.

Möjligheten att anföra grundbesvär är ett komplement till ordinarie besvär. Detta har en särskild betydelse då en myndighet genom en ensidig åtgärd har påfört eller debiterat en fordran utan att det först har fattats något överklagbart beslut i ärendet. I så fall är grundbesvär det enda sättet att söka ändring. Om det har varit möjligt att anföra ordinarie besvär men denna möjlighet inte har utnyttjats, gör grundbesvär det möjligt att anföra besvär ända till dess att fordran inte längre existerar.

I fråga om vissa fordringar stadgas det särskilt om grundbesvär. Särskilda stadganden om grundbesvär finns t.ex. i lagen om olycksfallsförsäkring och i lagen om pension för arbetstagare.

Såsom ett alternativ diskuterades under beredningen av denna proposition möjligheten att överföra de allmänna stadgandena om grundbesvär från lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg till för-

valtningsprocesslagen. Eftersom tillämpningsområdet för grundbesvär emellertid är begränsat, föreslås i förvaltningsprocesslagen endast en hänvisning till möjligheten att anföra grundbesvär.

72 §. *Annat förvaltningsprocessärende.* Den föreslagna paragrafen gäller andra förvaltningsprocessuella ärenden än besvär, extraordinärt ändringssökande och förvaltningsstvemål. I praktiken är det närmast fråga om vissa sådana förvaltningsprocessuella ärenden som handläggs vid länsrätten. För att beskriva anhängiggörandet av sådana ärenden används i lagstiftningen vanligen uttrycken ansökan, underställning eller framställning.

Det finns endast knapphändiga stadganden om förfarandet när det gäller dessa ärenden. Stadgandet i 12 § lagen om länsrätterna om att ärenden anhängiggörs i länsrätt skriftligen genom besvär, klagan, underställning eller ansökan eller genom framställning av en myndighet, gäller också de ärenden som det nu är fråga om. Däremot har det i allmänhet inte utfärdats några närmare stadganden om vad de handlingar skall innehålla genom vilka ärendena anhängiggörs. Inte heller det som i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden stadgas om förfarandet vid komplettering av handlingar gäller formellt andra ärenden än besvärärenden.

I paragrafen föreslås ett stadgande om vilken myndighet en handling som gäller anhängiggörandet skall tillställas. Den allmänna regeln kan i dessa ärenden vara att en sådan handling skall tillställas den myndighet som är behörig att handlägga och avgöra ärendet. Detta motsvarar nuläget.

73 §. *Tillämpning av stadganden om besvär.* Enligt den föreslagna paragrafen gäller om förfarandet i sådana ärenden som avses i detta kapitel i övrigt i tillämpliga delar vad som i den föreslagna lagen stadgas om besvär. Den föreslagna paragrafen överensstämmer med 68 §, som gäller extraordinärt ändringssökande.

IV AVDELNINGEN. SÄRSKILDA STADGANDE

13 kap. Rättegångskostnader

74 §. *Ersättningsskyldighet.* Enligt huvudregeln i den föreslagna paragrafens 1 mom. kan en part bli skyldig att ersätta en annan parts rättegångskostnader helt eller delvis.

Uttrycket "en annan part" avser närmast motparten. Eftersom avsikten är att stadgandet likväl skall beakta de olika typer av situationer som förekommer i förvaltningsprocessuella ärenden, föreslås stadgandet inte bli så utformat att ersättningsskyldigheten kan gälla enbart den som i formellt hänseende är motpart.

Grunden för fördelningen av ersättningsskyldigheten är det i ärendet givna avgörandet. Härmed avses de av 21 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken följande principerna, dvs. att den förlorande parten åläggs att ersätta motpartens kostnader.

Utöver slutresultatet av avgörandet kan också övriga omständigheter beaktas. Sådana övriga omständigheter kan vara bl.a. att ärendet är stridigt, ärendets betydelse för en part samt även rättegångskostnadernas belopp i förhållande till föremålet för tvisten eller vederbörandes betalningsförmåga. Det är inte möjligt att i paragrafen uttömmande definiera vilka dessa övriga omständigheter är. Detta innebär att det vid bestämmandet av ersättningsskyldigheten inte är nödvändigt eller ens skäl att schematiskt utgå ifrån hurvida parterna vinner eller förlorar i målet. På grund av de varierande situationer som förekommer inom förvaltningsrättskipningen är det skäl att stadgandet är flexibelt. Den allmänna utgångspunkten kan vara en bedömning av om det vore oskäligt att motparten blir tvungen att bära sina rättegångskostnader. Det är således fråga om en bedömning som måste göras på grundval av slutresultatet och vissa andra omständigheter. Vid denna bedömning är det skäl att beakta de omständigheter som nämns i 21 kap. 4 § rättegångsbalken, eftersom det också inom förvaltningsrättskipningen kan förekomma situationer där den vinnande parten utan grund har fått till stånd rättegången.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. kan den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet åläggas att ersätta rättegångskostnaderna eller också kan en part åläggas att betala dess kostnader. Detta är motiverat med beaktande av att den beslutsfattande förvaltningsmyndighetens handlande ofta kan jämföras med en parts, även om det i ärendet inte formellt vore fråga om ett tvåpartsförhållande. Å andra sidan kan en förvaltningsmyndighet åläggas ersättningsskyldighet också i det fall att någon annan myndighet för det allmännas talan i ärendet, eftersom den beslutsfattande myndighetens

handlande kan vara orsak till rättegångskostnaderna.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. preciseras de kriterier som skall beaktas vid bedömningen av en offentlig parts ersättningsskyldighet. Enligt stadgandet är det vid prövningen av en offentlig parts ersättningsskyldighet skäl att särskilt beakta om rättegången har orsakats av myndighetens felaktiga förfarande. Den omständigheten att myndighetens beslut ändras hos besvärshöjinstansen kan också vara en följd av att en part inte har lagt fram tillräcklig utredning i den första instansen. Beslutet är i detta fall felaktigt i sig, men myndighetens förfarande kan inte betecknas som felaktigt om inte den omständigheten att tillräcklig utredning inte inhämtats kan tillräknas myndigheten som en försummelse av utredningsskyldigheten. Också den omständigheten att ärendet lämnar rum för tolkning kan vara en grund som minskar den offentliga partens ersättningsskyldighet. Inte heller till denna del föreslås det att man inom förvaltningsrättskipningen helt skulle frånga den princip enligt vilken den omständigheten att ärendet är stridigt eller lämnar rum för tolkning kan inverka på en eventuell jämkning av ersättningen, även om den andra parten vinner målet vad slutresultatet anbelangar.

Inom det förvaltningsprocessuella förfarandet är det inte alltid fråga om ett tvåpartsförhållande på samma sätt som i tviste- och brottmål. Också i situationer där det inom förvaltningsrättskipningen formellt sett råder ett tvåpartsförhållande intar den offentliga parten de facto ofta en starkare ställning än den enskilda parten. Därför kan samma krav inte ställas på båda parterna inom förvaltningsrättskipningen. På en enskild part får inom förvaltningsrättskipningen inte ställas stora krav av den anledningen, att den enskilda parten i allmänhet borde kunna söka ändring och ge bemötanden i förvaltningsärenden utan att behöva anlita ombud. Stadgandena om ersättning för rättegångskostnader får inte heller utgöra något hinder för en enskild part att söka ändring i ett ärende som lämnar rum för tolkning, även om det i så fall är möjligt att besvärsmyndigheten inte godkänner ändringssökandens yrkande. Av denna anledning begränsas enligt den föreslagna paragrafens 3 mom. en enskild parts ersättningsskyldighet gentemot en offentlig part till endast sådana situationer där den enskilda parten har framfört ett uppen-

bart ogrundat yrkande.

I praktiken kan en enskild part endast i undantagsfall åläggas att ersätta kostnader som har åsamkats en offentlig part. Det kan vara fråga t.ex. om sådana situationer där en enskild part i ett tidigare handläggningsskede har fått ett motiverat beslut varav det framgår att hans yrkande är klart lagstridigt.

75 §. *Övriga stadganden om ersättning för kostnader.* I den föreslagna paragrafens 1 mom. hänvisas till 21 kap. 5 och 6 §§ rättegångsbalken. Nämnda 5 § gäller en parts skyldighet att ersätta de rättegångskostnader som han uppsåtligt eller av oaktsamhet har åsamkat genom att förlänga rättegången på det sätt som anges i paragrafen. Ersättningsskyldigheten grundar sig på den allmänna principen att en part under hela rättegången skall förfara på ett sådant sätt att han inte obefogat förlänger handläggningen. Ett sådant förfarande kan t.ex. bestå i att parten uteblir från muntlig förhandling, dröjer med att avge förklaring eller framför ogrundade påståenden. För att lagrummet skall kunna tillämpas måste partens förfarande eller försummelse ha lett till att handläggningen drar ut på tiden eller annars åsamkar den andra parten kostnader. Om ett ärende har kunnat avgöras t.ex. oavsett en parts utevaro eller om en parts ogrundade påståenden omedelbart har förkastats utan att därav har åsamkats några tilläggskostnader, kan det lagrum som hänvisningen avser inte tillämpas.

En förutsättning för tillämpning av paragrafen är att partens förfarande är uppsåtligt eller oaktsamt. Uppsåt eller oaktsamhet föreligger inte t.ex. i det fall att parten har en giltig orsak till sin utevaro, även om han inte har laga förfall enligt 12 kap. 28 § rättegångsbalken.

Den ersättningsskyldighet som avses i momentet gäller oavsett hur rättegångskostnaderna skall ersättas enligt andra stadganden. Detta betyder att en part som har förfarit på det sätt som den i hänvisningen nämnda paragrafen anger blir tvungen att ersätta de kostnader som han har orsakat genom sitt förfarande, även om han med stöd av 74 § skulle ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. Således utgör inte heller 74 § 3 mom. något hinder för att en enskild part åläggs att betala ersättning till en offentlig part.

I momentet hänvisas också till 21 kap. 6 § rättegångsbalken, enligt vilken den ena partens företrädare, ombud eller biträde kan

åläggas att tillsammans med sin huvudman ersätta den andra partens rättegångskostnader. Det är då fråga om att solidariskt med parten ersätta sådana särskilda kostnader som avses i 21 kap. 5 § rättegångsbalken. Därutöver kan det bli fråga om att solidariskt med parten ersätta också sådana kostnader som avses i 21 kap. 4 § rättegångsbalken. Sådana ersättningssituationer som avses i momentet förekommer knappast särskilt ofta inom förvaltningsrättskipningen.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. hänvisas till 21 kap. 7—16 §§ rättegångsbalken. Dessa stadganden skall således i tillämpliga delar iakttas som komplement inom förvaltningsrättskipningen.

I 21 kap. 7 § rättegångsbalken stadgas att en part vars talan avvisas anses ha förlorat målet. Vidare stadgas i lagrummet att en part som har återkallat sin talan i allmänhet skall ersätta motpartens kostnader. Om stadgandet tillämpas i en förvaltningsprocess skulle detta innebära att frågan om avvisande av ett yrkande skall prövas på samma sätt som förkastande av yrkandet på någon materiell grund.

De kostnader som omfattas av ersättningen definieras i 21 kap. 8 § rättegångsbalken. Enligt detta lagrum skall ersättningen för rättegångskostnaderna till fullo motsvara kostnaderna för förberedande av rättegången och för utförande av talan vid domstolen samt för ombudets eller biträdets arvode, om kostnaderna skäligen har varit befogade för bevakande av partens rätt. Ersättning skall också betalas för det arbete och den tidsförlost som rättegången har åsamkat parten.

I 21 kap. 9 och 11 §§ rättegångsbalken stadgas om flera parter solidariska ersättningsansvar. I 21 kap. 10 § rättegångsbalken stadgas om fördelning av kostnadsansvaret i det fall att käranden eller svaranden byts ut. De av paragrafen framgående principerna kan ha betydelse också inom förvaltningsrättskipningen. I 21 kap. 12 § rättegångsbalken regleras en intervenients skyldighet att ersätta rättegångskostnader.

I den föreslagna lagens 49 och 50 §§ stadgas om ersättande av bevisningskostnader. Enligt dessa stadganden skall ersättning för skaffande av bevis i vissa fall betalas av statens medel. Enligt stadgandena kan parterna också bli solidariskt betalningsskyldiga. Hänvisningen till 21 kap. 13 § rättegångsbalken innebär att i fråga om skyldigheten att till staten återbetala av statsmedel

betalda ersättningar för bevisning eller andra åtgärder, gäller vad som i 74 och 75 §§ stadgas om rättegångskostnader. På motsvarande sätt skall enligt momentet förfaras i fråga om kostnader för vilkas ersättning parterna är solidariskt ansvariga. Vad som stadgas i 21 kap. 13 § 2 mom. rättegångsbalken överensstämmer t.ex. med 16 b § 3 mom. lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen och 19 § 3 mom. lagen om länsrätterna och innebär att rättskipningsmyndigheten kan bestämma att en av statsmedel betald kostnad helt eller delvis stannar staten till last.

I 21 kap. 14 § rättegångsbalken stadgas att yrkande på ersättning för rättegångskostnader skall framställas innan behandlingen av målet har slutförts. Dessutom skall det uppges vad kostnaderna består av. Vidare stadgas i paragrafen att beslut om rättegångskostnaderna skall meddelas samtidigt som domstolen avgör målet. Paragrafens 3 mom. gäller den situationen att ett mål överförs till en annan rättskipningsmyndighet.

Enligt 21 kap. 15 § rättegångsbalken skall de stadganden som det hänvisas till i stadgandet tillämpas också i det fall att parterna inte återoppar dem, om inte annat följer av en parts yrkande eller medgivande. I den nämnda paragrafen hänvisas till 21 kap. 1—10, 12 och 13 §§. Enligt förvaltningsprocesslagen skall av dessa stadganden med stöd av den direkta hänvisningen i tillämpliga delar iakttas 5—10, 12 och 13 §§. I förvaltningsprocesslagen ingår i fråga om 1—4 §§ särskilda stadganden som delvis följer de av dessa paragrafer framgående principerna. Hänvisningen i 21 kap. 15 § rättegångsbalken måste således, till den del som den gäller 21 kap. 1—4 §§, anses avse 74 § i den föreslagna lagen.

I 21 kap. 16 § rättegångsbalken stadgas om skyldigheten att ersätta rättegångskostnader i högre rättskipningsinstans. Enligt detta stadgande skall det beslutas om ersättande av kostnader som har uppkommit i högre rättskipningsinstans i enlighet med vad som har skett hos den instansen vid fullföljdsförfarandet. Den högre rättskipningsinstansen skall således tillämpa 74 och 75 §§ på denna grundval och inte längre med beaktande av vad som har skett i den lägre instansen. Sista meningen i 21 kap. 16 § rättegångsbalken skall inte tillämpas som sådan utan uttryckligen med iakttagande av 74 §. Vad som stadgas i 21 kap. 16 § 2

mom. rättegångsbalken kan tillämpas endast i det fall att ärendet återförvisas till den lägre rättskipningsinstansen. Om ärendet däremot återförvisas till förvaltningsmyndigheten, som inte kan besluta om rättegångskostnaderna, bör besvärsmyndigheten besluta om kostnaderna i sitt återförvisningsbeslut.

14 kap. Kompletterande stadganden

76 §. *Jäv.* I den föreslagna paragrafen stadgas om jäv för den som behandlar ett besvärsärende. Jävsgrunderna i fråga om personer som behandlar rättskipningsärenden bör vara enhetliga, oberoende av om det är fråga om förvaltningsrättskipning eller allmän rättskipning. Om domarjäv inom den allmänna rättskipningen stadgas i 13 kap. rättegångsbalken. I fråga om förvaltningsförfarande iakttas jävsstadgandena i 10 och 11 §§ lagen om förvaltningsförfarande, vilka till stor del överensstämmer med jävsstadgandena i rättegångsbalken även om de är annorlunda utformade än dessa.

I paragrafen hänvisas till de allmänna stadgandena om domarjäv. Dessa skall enligt förslaget tillämpas på personer som behandlar besvärsärenden. Stadgandena i 13 kap. rättegångsbalken gäller direkt endast domare, men de har därutöver tillämpats åtminstone på föredragande. Inom förvaltningsrättskipningen föreslås rättegångsbalkens jävsgrunder gälla också andra som deltar i beredningen av ett ärende t.ex. genom att besluta om hörande av en part eller skaffande av annan utredning. Utanför tillämpningsområdet för stadgandena om domarjäv faller sådana till handläggningen anslutna sedvanliga kansliarbetsuppgifter som inte inverkar på avgörandet i ett ärende. Det föreslagna stadgandet överensstämmer med nuvarande praxis.

Justitieministeriet tillsatte den 9 januari 1995 en arbetsgrupp som gavs i uppdrag att uppgöra ett förslag till proposition om revision av rättegångsbalkens stadganden om domarjäv. Vid beredningen skulle särskilt beaktas artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna samt den rättspraxis som vid domstolen för de mänskliga rättigheterna har utformats kring artikeln. Avsikten är att arbetsgruppens förslag även skall gälla jäv för de inom förvaltningsrättskipningen verksamma domarna.

I den föreslagna paragrafen hänvisas också till 1 kap. 6 § rättegångsbalken. Däri begrän-

sas vissa nära anförvanters möjlighet att samtidigt vara domare i samma domstol. Det är i detta stadgande inte fråga om jäv utan om domstolens sammansättning. Avsikten med paragrafen är att trygga domstolsmedlemmarnas självständighet. Enligt förslaget skall detta stadgande tillämpas också vid förvaltningsdomstolar och andra kollegiala organ inom förvaltningsrättskipningen.

Den föreslagna paragrafen skall med stöd av lagförslagens 68 och 73 §§ tillämpas också vid handläggningen av andra förvaltningsprocessuella ärenden än besvärsärenden.

77 §. *Tolkning och översättning.* Möjligheterna att få rättsskydd i förvaltningsärenden får inte i någon betydande utsträckning vara beroende av om en part behärskar och hos rättskipningsmyndigheten kan använda något språk som avses i språklagen. De förvaltningsprocessuella myndigheternas skyldigheter att ordna tolkning är för närvarande tämligen begränsade jämfört med dem som gäller inom förvaltningsförfarandet. En person måste emellertid ha minst samma möjligheter att få tolknings- och översättningshjälp hos en rättskipningsinstans som i de olika skeden som samma ärende genomgår inom förvaltningsförfarandet. I förvaltningsärenden är det viktigt att myndigheterna ordnar tolkning och översättning, också av den anledningen att fri rättegång kan fås endast när det gäller vissa grupper av ärenden inom förvaltningsrättskipningen.

I framtiden kommer tolkning och översättning uppenbarligen att få en allt större betydelse hos oss, i takt med att antalet utlåningar ökar och den offentliga förvaltningen internationaliseras också i övrigt. Vid prövningen av frågan om i vilken utsträckning det är myndigheternas sak att ordna tolkning och översättning är det å andra sidan skäl att beakta vilka möjligheter det i praktiken finns att ordna tolk- och översättningsservice samt till vilka kostnader.

Med hänsyn till de synpunkter som anförs ovan föreslås att i lagen tas in en paragraf om tolkning och översättning. Utgångspunkten är den att en sådan reglering som stadgas i 22 § lagen om förvaltningsförfarande skall införas också i förvaltningsrättskipningen. Stadgandet innebär i sig ingen ändring i förhållande till de krav som språklagen ställer på språket i samband med det förvaltningsprocessuella förfarandet. Däremot innebär det en skyldighet att ordna med tolkning och översättning till andra språk i såda-

na fall där det stadgas vara rättskipningsmyndighetens uppgift att ordna tolkning och översättning i den utsträckning som det behövs.

I 22 § lagen om förvaltningsförfarande nämns endast tolkning. Översättning nämns inte särskilt eftersom det anses att begreppet tolkning inbegriper såväl tolkning av tal och teckenspråk som skriftlig översättning. Som tolkning anses även transkription av punktskrift för blinda.

I den föreslagna paragrafen intas för klarhetens skull ett särskilt omnämnande om översättning. Motsvarande ändring föreslås i 22 § lagen om förvaltningsförfarande.

Med myndigheten avses i det inledande stycket i 1 mom. den myndighet som behandlar ett rättskipningsärende. Det är vanligen fråga om en besvärsmyndighet, men i de situationer som avses i momentets 2 punkt fungerar den myndighet som behandlar ett förvaltningsprocessuellt ärende som första instans och inte som besvärsmyndighet.

Vad som stadgas i 1 mom. 1 punkten innebär att besvärsmyndigheten skall ordna tolkning när den behandlar ett ärende där en annan myndighet med stöd av 22 § lagen om förvaltningsförfarande eller något annat stadgande har varit skyldig att ordna tolkning. Syftet med stadgandet är att en person skall ha samma rätt att få tolkhjälp inom förvaltningsrättskipningen som i ärendets tidigare handläggningsskeden. Stadgandet skall således tillämpas närmast i fullföljds- och underställningsärenden, som alltid har genomgått ett tidigare skede inom förvaltningsförfarandet. Också vissa ärenden som blir anhängiga på framställning av en myndighet genomgår i den bemärkelsen självständiga skeden i förvaltningsförfarandet att tolkningsskyldigheten måste bedömas utgående från vad som gäller inom förvaltningsförfarandet.

Enligt 22 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande bestäms en myndighets skyldighet att ombesörja tolkning utgående från om ärendet är sådant att det kan bli anhängiggjort på initiativ av myndigheten. Om en förvaltningsmyndighet av något sådant särskilt skäl som nämns i 22 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande har ordnat tolkning, har rättskipningsmyndigheten enligt det föreslagna momentet inte en sådan skyldighet. I stället kan det föreligga grunder för ordnande av tolkning enligt den föreslagna

paragrafens 2 mom.

Vissa ärenden blir i första instans anhängiga direkt inom förvaltningsrättskipningen och de genomgår således inte något förvaltningsförfarandeskede i den bemärkelsen att rättskipningsförfarandet skulle utgöra någon direkt fortsättning på förvaltningsförfarandet. En sådan ärendegrupp utgör t.ex. förvaltningsstvemålen. Också när det gäller dessa kan det visserligen förekomma tidigare förvaltningsförfarandeskeden, men anhängiggörandet av en förvaltningsstvist hos en rättskipningsmyndighet utgör inte fortsättning på handläggningen i samma bemärkelse som ett underställnings- eller besvärsmyndighet. Med tanke på dessa fall föreslås i 2 punkten ett stadgande om att rättskipningsmyndigheten skall ansvara för tolkning och översättning i det fall att ett ärende har anhängiggjorts på initiativ av en myndighet.

När en person muntligen blir hörd i samband med förvaltningsrättskipning kan tolkningen inte lämnas beroende av en enskild persons åtgärder. På grundval av sin processledningsbefogenhet kan rättskipningsmyndigheten se till att onödigt hörande med tillhörande tolkning inte ordnas. Med anledning av det som sägs ovan föreslås att det i 3 punkten stadgas om myndighetens skyldighet att alltid ordna tolkning när en person skall höras muntligen.

I andra situationer än de som nämns i 1 mom. 1—3 punkten kan rättskipningsmyndigheten enligt 2 mom. ordna tolkning och översättning om särskilda skäl föreligger. I lagrummet anges inte någon närmare grund för tillämpning av momentet. Utgångspunkten är emellertid den att en part på eget initiativ skall ordna så att han har förutsättningar att sköta sitt ärende i sådana fall då en myndighet inte har någon skyldighet att ordna tolkning och översättning. Som ett särskilt skäl kan åberopas t.ex. någon skälighetsgrund. Också ett starkt allmänt intresse kan utgöra ett skäl. Vid prövningen kan det beaktas hur enkelt och till hur små kostnader en myndighet kan ordna tolkning och översättning samt hur mycket förfarandet därigenom förenklas och blir snabbare. Lagrummet överensstämmer med 22 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande.

Om en rättskipningsmyndighet t.ex. tillställs en handling på något främmande språk, kan myndigheten inte åberopa det faktum att handlingen är upprättad på fel språk om myndigheten har översättnings-

skyldighet. Om myndigheten behärskar det främmande språket är det inte nödvändigt att översätta handlingen. Med tanke på övriga parter kan det emellertid vara nödvändigt att översätta den. Det föreslagna stadgandet innebär i sig ingen förpliktelse att skaffa officiella översättningar. Detta gäller också expeditioner som myndigheten upprättar på det språk som bestäms i språklagen. Myndigheten skall däremot vid behov bifoga en översättning eller dra försorg om att beslutet tolkas muntligen.

Tolkningen eller översättningen behöver inte nödvändigtvis göras till partens modersmål. Tolkningen kan således göras till något språk som parten konstateras förstå i tillräcklig utsträckning.

Den föreslagna paragrafen innehåller inga stadganden om allmänna behörighetskrav för en tolk som en myndighet har anvisat. Ett undantag i detta avseende är emellertid vad som i 3 mom. stadgas om jäv för en tolk eller översättare. Myndigheten skall konstatera att tolken eller översättaren behärskar sin uppgift tillräckligt väl. Det föreligger inget hinder för att ärendets handläggare fungerar som tolk eller översättare. Detta får emellertid inte betyda att en tjänsteman biträder en part i en sådan utsträckning att tjänstemannen blir jävig. Om det hos myndigheten inte finns någon person som kan ställa upp som tolk eller översättare skall någon utomstående anlitas för uppgiften. Enligt förslaget får en person inte anlitas som tolk eller översättare, om han till en part eller ärendet står i ett sådant förhållande att hans tillförlitlighet kan äventyras. Till åtskillnad från vad som är fallet med domarjäv innehåller det föreslagna stadgandet inga detaljerade jävsgrunder. På grund av tolkuppdragets natur måste det i varje enskilt fall bedömas särskilt vilka faktorer som eventuellt är jävsgrundande.

I den föreslagna paragrafens 4 mom. stadgas om rätt för övriga nordiska medborgare att få tolk- och översättningshjälp. Detta stadgande ansluter sig till konventionen mellan Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land (FördrS 11/87). I propositionen med förslag till godkännande av konventionen (109/1982 rd) konstaterades att den nordiska språkkonventionen inte innehåller några bestämmelser som hör till lagstiftningens område. Konventionen sattes i kraft genom förordningar

(193/87 och 643/87). De språk som avses i konventionen är finska, isländska, norska, svenska och danska.

Artikel 2 i den nordiska språkkonventionen innehåller grundregeln när det gäller tolkning. Enligt den förbinder sig de fördragsslutande staterna att verka för att en medborgare i en fördragsslutande stat vid behov skall kunna använda sitt eget språk vid kontakt med myndigheter och andra offentliga organ i en annan fördragsslutande stat. Enligt samma artikel skall domstolar och andra offentliga organ sörja för att medborgare i en fördragsslutande stat får behövlig tolk- och översättningshjälp. I brottmål skall medborgaren alltid få den tolkhjälp som behövs. Enligt artikel 3 i konventionen bör kostnad för tolkning eller översättning i mål eller ärende som avses i artikel 2 ersättas av allmänna medel.

I praktiska tillämpningssituationer har det konstaterats att konventionsbestämmelserna delvis är alltför allmänt utformade för att direkt medföra förpliktelser för myndigheterna. Av denna anledning föreslås att det i 77 § 4 mom. förvaltningsprocesslagen uttryckligen skall stadgas om tolk- och översättningshjälp för nordiska medborgare. Motsvarande stadgande föreslås bli fogat också till 22 § lagen om förvaltningsförfarande.

Inga stadganden föreslås om tolkars och översättares tystnadsplikt. Det finns emellertid ett flertal stadganden om tystnadsplikt som är så utformade att de kan anses vara förpliktande också för tolkar och översättare, oberoende av om vederbörande har tystnadsplikt t.ex. på grund av sin tjänsteställning. Vid behov skall såsom tolk eller översättare anlitas en tjänsteman eller auktoriserad translator.

Om en part själv ordnar med tolkning och översättning skall den tolk eller översättare som han anlitar anses vara ett biträde. Myndigheten kan avvisa en oduglig översättning som en part lägger fram och kräva att parten skaffar en ny översättning.

Kostnaderna för tolkning och översättning skall i första hand betalas av den som enligt de föreslagna stadgandena skall ordna tolkningen och översättningen. När en part ordnar tolkning och översättning kan det bestämmas att de därav föranledda kostnaderna skall betalas till honom, i enlighet med stadgandena om ersättande av rättegångskostnader. Om det har ankommit på besvärsmyn-

digheten att ordna tolkning, skall ersättning-
en till tolken betalas av statens medel.

78 §. *Laga förfall*. Också inom förvaltningsrättskipningen utgör laga förfall en giltig grund för att inte vidta någon vid en rättegång förutsatt åtgärd, t.ex. infinna sig som vittne. Definitionen av det laga förfall-begrepp som används inom förvaltningsrättskipningen härleds från rättegångsbalken. I förslaget till 1 mom. hänvisas således till 12 kap. 28 och 29 §§ rättegångsbalken. Inom förvaltningsrättskipningen skall således också tillämpas vad som i 12 kap. 28 § 2 mom. rättegångsbalken stadgas om laga förfall för ett rättegångsombud och i 29 § om den situationen att en part som, trots att han förelagts att personligen infinna sig till domstolen, låter sig företrädas av ett ombud.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. skall i den kallelse som tillställs en person nämnas att han omedelbart skall underrätta besvärsmyndigheten om eventuellt laga förfall.

79 §. *Besvär över annat beslut än det som avslutar behandlingen*. I lagen föreslås detaljerade stadganden om när besvär över ett under handläggningen fattat beslut får anföras särskilt. I dessa fall skall besvären anföras särskilt och interlokutoriebeslutet får inte längre överklagas i samband med det slutliga beslutet. I och med att det blir vanligare med muntliga förhandlingar kommer det sannolikt också inom förvaltningsrättskipningen att oftare meddelas särskilda beslut under rättegången.

De föreslagna stadgandena grundar sig i stor utsträckning på det gällande rättsläget inom förvaltningsrättskipningen. Vid utformningen av stadgandena har också överensstämmelsen med den allmänna rättskipningen beaktats.

Liksom för närvarande är huvudregeln den att under handläggningen fattade avgöranden överklagas först i samband med det slutliga beslutet. Om det inom förvaltningsrättskipningen i något ärende i undantagsfall meddelas ett särskilt beslut om någon del av ärendet, vilket innebär att handläggningen till denna del avslutas, är det fråga om ett slutligt beslut som får överklagas enligt de allmänna reglerna. I lagen föreslås inte några mot 24 kap. 16 och 17 §§ rättegångsbalken svarande stadganden om deldom och mellan-dom. Å andra sidan intas i den föreslagna lagen inte heller något direkt förbud i dessa avseenden.

I den föreslagna paragrafens 1 mom. finns en uppräknings av avgöranden där besvär skall anföras särskilt, före det beslut som avslutar handläggningen. Om de i 1 mom. nämnda omständigheterna avgörs först i samband med det slutliga beslutet skall sådana avgöranden naturligtvis överklagas i samband med att besvär anföras över det slutliga beslutet.

För förfarandet med särskilda besvär kan anföras två skäl. Vissa avgöranden kan inverka väsentligt på handläggningens senare förlopp på ett sådant sätt att det är skäl att stadga om en möjlighet att omedelbart anför besvär beträffande en sådan fråga. Härvid kan den högre rättskipningsmyndighets avgörande vara av betydelse för handläggningen av huvudsaken i lägre rättskipningsinstans.

En annan och i praktiken viktigare grund är den att det kan hända att ett under handläggningens gång fattat avgörande inbegriper en i förhållande till huvudsaken separat rättslig påföljd, som det är ändamålsenligt att processa om särskilt. I sådana fall utgör en separat handläggning av besvär i allmänhet inte något problem i förhållande till handläggningen av huvudsaken. Handläggningen av huvudsaken kan fortsätta utan avbrott och det beslut som meddelas med anledning av de separat anförda besvären kommer inte direkt att påverka avgörandet av huvudsaken.

Den föreslagna regleringen motsvarar i stor utsträckning rättegångsbalkens system. En omständighet som stämmer överens med den allmänna rättskipningen är också att det inte är tillåtet att överklaga ett under handläggningen fattat beslut om avvisande av en processinvändning.

Den föreslagna paragrafens 1 mom. 1 punkt gäller beslut genom vilket det har bestämts om ett vittnes eller någon annan persons rätt till ersättning eller ersättningsskyldighet. Detta har framförallt samband med tillämpningen av 49 och 50 §§.

Momentets 2 punkt överensstämmer med 15 kap. 10 a § rättegångsbalken. Beslutet kan i detta fall överklagas såväl av huvudmannen som av ett ombud eller biträde.

Momentets 3 punkt gäller beslut genom vilket någon särskild påföljd, t.ex. vite eller böter, har utdömts i syfte att säkerställa en rättegång. Besvär över åläggandet av en förpliktelse får inte anföras särskilt. Förpliktelsen kan riktas såväl mot en part som mot

tredje man, t.ex. ett vittne. Om en part har ålagts att infinna sig till muntlig förhandling eller göra något annat, enbart vid äventyr att ärendet kan handläggas och avgöras oavsett en eventuell underlåtelse från partens sida, är det inte fråga om en sådan särskild påföljd som avses i lagrummet.

Momentets 4 punkt gäller avgöranden som avser verkställighet av beslut. Enligt nuvarande praxis kan besvär över föreskrifter om förbud mot eller avbrytande av verkställighet anföras skilt för sig. Detsamma gäller sådana fristående beslut som innebär att en begäran om en sådan åtgärd avslås.

I momentets 5 punkt är det närmast fråga om straff som har utdömts med stöd av 80 §.

Enligt paragrafens 2 mom. utgör med stöd av 1 mom. anförda besvär inget hinder för verkställighet av ett beslut. I annat fall skulle processen försvåras väsentligt. En rättsskipningsmyndighet som har fattat ett beslut kan emellertid själv besluta att besvären har en suspensiv verkan. Dessutom kan besvärsmyndigheten, liksom i andra situationer, meddela föreskrifter om verkställigheten.

Vid tillämpningen av paragrafen måste det beaktas att det i annan lagstiftning finns specialstadganden om vilka beslut som har fattats under handläggningen är sådana att besvär får anföras över dem. I lagen om fri rättegång (87/73) finns särskilda stadganden om när besvär får anföras. Också i annan speciallagstiftning kan det ingå motsvarande stadganden, som enligt den föreslagna 3 § skall tillämpas primärt.

80 §. *Upprätthållande av ordning.* Inom förvaltningsrättsskipningen är det, i och med att det blir vanligare med muntliga förhandlingar, nödvändigt att kunna tillämpa vad som i 14 kap. 6 och 7 §§ rättegångsbalken stadgas om upprätthållande av ordningen och utdömande av straff i samband därmed, på samma sätt som inom den allmänna rättsskipningen. Från lagstiftningsteknisk synpunkt räcker det att det i förvaltningsprocesslagen hänvisas till de nämnda lagrummen.

Vad som i 14 kap. 6 § rättegångsbalken stadgas om de uppgifter som ankommer på rättsskipningsmyndighetens ordförande kan tillämpas vid förvaltningsdomstolarna likaväl som vid övriga rättsskipningsmyndigheter.

En förvaltningsdomstol måste ha rätt att utdöma straff för att den effektivt skall kunna föra handläggningen framåt. I den före-

slagna paragrafens andra mening hänvisas till 14 kap. 7 § rättegångsbalken. Straffstadgandet föreslås däremot inte bli tillämpat hos övriga myndigheter inom förvaltningsrättsskipningen. Detta ansluter sig till den gränsdragning som i den föreslagna lagen omfattas i fråga om användningen av processuella sanktioner och tvångsmedel hos olika typer av rättsskipningsmyndigheter.

I 14 kap. 7 § 2 mom. rättegångsbalken stadgas om besvärsmåttet. Eftersom det i 79 § finns ett särskilt stadgande om samma sak, skall detta stadgande tillämpas inom förvaltningsrättsskipningen. Vad som stadgas i nämnda 2 mom., andra meningen, gäller också straff som utdöms inom förvaltningsrättsskipningen.

15 kap. Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

81 §. *Ikraftträdande.* I den föreslagna paragrafens 1 mom. stadgas om tidpunkten för lagens ikraftträdande.

Enligt paragrafens 2 mom. upphävs genom den föreslagna lagen den år 1950 stiftade lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden och den år 1966 stiftade lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden jämte ändringar.

82 §. *Övergångsstadgande.* I den föreslagna paragrafen stadgas hur den nya lagen skall tillämpas på ärenden som är anhängiga när lagen träder i kraft. Den nya lagen kommer i många avseenden att ändra behörighetsfördelningen mellan de inom förvaltningsrättsskipningen verksamma myndigheterna. Det kan inte anses vara ändamålsenligt att de nya behörighetsstadgandena skulle påverka ärenden som redan är anhängiga. Det kunde också medföra problem att börja tillämpa vissa andra stadganden, t.ex. de normer som gäller muntlig förhandling, i redan anhängiga processer. Särskilt av dessa orsaker föreslås att i paragrafens 1 mom. tas in ett övergångsstadgande enligt vilket de nya stadgandena inte skall tillämpas på besvär och underställningar som ansluter sig till beslut som har meddelats före lagens ikraftträdande. Detta gäller också behandlingen av samma ärende i högre instans med anledning av besvär.

Övergångsstadgandet gäller underställningsärenden endast i situationer där ett sådant ärende handläggs i rättsskipningsförfarande. De nya stadgandena föreslås bli till-

ämpade på andra förvaltningsrättsliga rättsskipningsärenden än besvär och underställningar, också i det fall att dessa har blivit anhängiga före lagens ikraftträdande.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. stadgas att en i någon annan lag eller förordning ingående allmän hänvisning till lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden eller lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden efter att förvaltningsprocesslagen trätt i kraft innebär en hänvisning till sistnämnda lag. Det förekommer en hel del sådana allmänna hänvisningar i förvaltningsrättsliga stadganden. Hänvisningar till lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden finns t.ex. i 94 och 100 §§ kommunallagen, 24 kap. 8 § kyrkolagen, 48 § socialvårdslagen, 14 § lagen om miljötillståndsförfarande, 24 § viteslagen och 9 § förordningen om länsrätterna (638/92).

1.2. Lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen

1 §. Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de stadganden i lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen som föreslås bli upphävda med anledning av att förvaltningsprocesslagen stiftas. Enligt gällande 14 § lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen skall vid högsta förvaltningsdomstolen iakttas laga rättegångsordning. I och med förvaltningsprocesslagen blir detta stadgande överflödigt, eftersom den nya lagen är en allmän procedurlag som skall tillämpas också vid högsta förvaltningsdomstolen. Detta betyder emellertid inte att det inte i synnerhet ur rättegångsbalken skulle kunna härledes sådana principer som är tillämpliga också inom förvaltningsrättsskipningen i sådana fall då det i förvaltningsprocesslagen inte finns uttryckliga stadganden om någon fråga. För detta behövs emellertid inte något stadgande som skulle motsvara nämnda 14 §.

Stadgandet i 15 § 1 mom. lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen om olika sätt att utreda ett ärende kan upphävas, eftersom motsvarande stadgande tas in i förvaltningsprocesslagen.

I 15 § 2 mom. lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen stadgas om högsta förvaltningsdomstolens sammansättning då den håller muntlig förhandling. Det vore förenligt med den i förvaltningsprocesslagen omfattade omedelbarhetsprincipen att en rättsskipningsmyndighet håller muntlig förhand-

ling i sin normala sammansättning. Paragrafens 2 mom. föreslås emellertid inte bli upphävd, eftersom avsikten med denna revision inte är att ingripa i högsta förvaltningsdomstolens sammansättning vid rättsskipning.

I 16—16 b §§ lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen stadgas om kallelse av part till muntlig förhandling (16 §), hörande av part genom handräckning (16 a §) samt om ersättningar till sakkunniga och vittnen (16 b §). Dessa paragrafer kan upphävas eftersom motsvarande stadganden tas in i förvaltningsprocesslagen. Om hörande genom handräckning hos vattendomstolen föreslås stadganden bli intagna i vattenlagen, enligt regeringens proposition med förslag till ändring av vattenlagen.

2 §. Tidpunkten då de föreslagna stadgandena skall börja tillämpas bör överensstämma med den tidpunkt då förvaltningsprocesslagens stadganden skall börja tillämpas. I 2 § hänvisas därför till 82 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen.

1.3. Lagen om länsrätterna

1 §. I gällande 1 § 1 mom. lagen om länsrätterna stadgas för närvarande att länsrätterna är allmänna regionala förvaltningsdomstolar. Eftersom det följer av 7 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen att besvär över beslut av en myndighet som är underställd statsrådet kan anföras hos länsrätten också i det fall att myndighetens verksamhetsområde omfattar hela landet, kommer länsrätterna inte längre att fungera enbart som regionala förvaltningsdomstolar. Den gällande ordalydelsen i 1 § 1 mom., enligt vilken länsrätterna är allmänna regionala förvaltningsdomstolar, föreslås därför bli ändrad så att det nämns att länsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar i första instans.

Paragrafens 2 mom. om länsrättens domkrets kvarstår oförändrad. Stadgandet behövs med tanke på forumreglerna.

2 §. I den gällande paragrafens 1 mom. stadgas för närvarande om länsrättens uppgifter. I momentets 1 och 4 punkt hänvisas till att länsrättens behörighet i de ärenden som avses i de nämnda punkterna framgår av andra stadganden. Vad som i 2 och 3 punkten stadgas om klagan och förvaltningstvistemål gäller länsrättens behörighet. Eftersom länsrättens behörighet i ärenden som gäller klagan och förvaltningstvistemål regleras i de föreslagna 60 och 69 §§ förvalt-

ningsprocesslagen, kommer momentets 2 och 3 punkt att bli överflödiga. Enligt förslaget skall det konstateras i paragrafen att länsrättens behörighet bestäms enligt förvaltningsprocesslagen och med stöd av särskilda författningar. I det föreslagna stadgandet nämns de vid länsrätten förekommande huvudsakliga rättsmedlen.

I den gällande paragrafens 2 mom. definieras begreppet förvaltningstvistemål. Eftersom motsvarande stadgande finns i den föreslagna 69 § förvaltningsprocesslagen behövs nämnda 2 mom. inte längre.

3 §. Paragrafens stadgande om länsrätternas inbördes behörighet när det gäller förvaltningstvistemål föreslås bli upphävt, eftersom motsvarande stadgande föreslås bli intaget i 70 § förvaltningsprocesslagen.

11 §. I den gällande paragrafens 1 mom. finns en uppräkningslista av de ärenden i vilkas handläggning och avgörande vid länsrätten skall delta en sakkunnigledamot i stället för en lagfaren ledamot. I momentets 1 punkt nämns omhändertagande av barn, placering i vård utom hemmet och upphörande av omhändertagande enligt den gällande barnskyddslagen. Däremot nämns inte sådana ärenden där det är fråga om begränsning av umgängesrätten eller beslut om att inte yppa barnets vistelseort för dess föräldrar i enlighet med 25 § barnskyddslagen. Dessa ärenden som gäller begränsning av kontakterna kan dock till sin natur jämföras med sådana i lagrummet nämnda ärenden som gäller omhändertagande av barn, placering i vård utom hemmet och upphörande av omhändertagande. Av denna anledning föreslås att 1 mom. 1 punkten ändras så att till lagrummet fogas ett omnämnande av ärenden som gäller begränsning av kontakterna enligt barnskyddslagen.

12 §. Vad som i paragrafen stadgas om anhängiggörande av ärende blir överflödigt i och med de stadganden om anhängiggörande som tas in i förvaltningsprocesslagen. Paragrafen föreslås således bli upphävd.

13 §. Enligt den gällande paragrafens 2 mom. får ett länsombud och ett i beskattningslagen avsett prövningsombud inte vara ledamot av länsrätten. Med prövningsombud enligt beskattningslagen avses enligt övergångsstadgandet i 15 § lagen om skatteförvaltningen (1957/95), som trädde i kraft i början av 1996, skatteombud efter att de nya stadgandena har trätt i kraft. Eftersom de allmänna bisysslo- och jävsstadgandena är

tillräckliga för att förhindra att de i paragrafen nämnda uppgifterna överlappar varandra föreslås detta stadgande bli upphävt.

14 §. Denna paragraf om hörande av part kan upphävas, eftersom det ingår stadganden om saken i 34 och 35 §§ i den föreslagna förvaltningsprocesslagen.

15 §. I paragrafens 2 mom. hänvisas för närvarande till 14 § som föreslås upphävd. Hänvisningen till 14 § föreslås utgå.

I gällande 3 mom. stadgas att föredragande före föredragningen skall bereda i beskattningslagen avsett prövningsombud tillfälle att göra sig förtroget med handlingarna i de ärenden i vilka prövningsombudet bevakar skattetagarnas rätt. I skattelagstiftningen har funnits stadganden om i vilka typer av ärenden prövningsombudet bevakar skattetagarnas rätt vid sökande av ändring i länsrättens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt den nya lagen om skatteförvaltningen bevakas skattetagarnas rätt vid beskattningen och ändringssökande som gäller beskattningen av skatteombudet. Samma skatteombud kan övervaka skattetagarnas rätt i alla de handläggningsskeden som ett ärende undergår. Något särskilt prövningsombud med rätt att bevaka skattetagarnas intressen endast när ändring söks i länsrättens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen finns inte längre. Skattestyrelsen, kommunen, församlingen och folkpensionsanstalten har dessutom en särskild rätt att söka ändring. Länskatteverket skall med anledning av besvär som anförs av en skattskyldig bereda skatteombudet tillfälle att inkomma med ett bemötande och vid behov också ett genmäle. På motsvarande sätt skall länskatteverket med anledning av besvär som anförs av skatteombudet bereda den skattskyldige tillfälle att inkomma med bemötande och genmäle.

Till den del som det i skattelagarna inte finns några specialstadganden om saken skall länsrätten och högsta förvaltningsdomstolen också vid handläggningen av skatteärenden tillämpa det i 34 § förvaltningsprocesslagen ingående specialstadgandet om hörande av part. Det i lagen om länsrätterna ingående stadgandet om hörande av prövningsombudet föreslås bli upphävt såsom överflödigt.

16—19 §§. I dessa paragrafer stadgas om muntlig förhandling, hörande genom handräckning, förrättande av syn samt om ersättningar. Paragraferna föreslås bli upphävd

eftersom i stället för dem skall tillämpas motsvarande stadganden i förvaltningsprocesslagen. Också det i 18 § 1 mom. ingående stadgandet om förrättande av syn i en sammansättning med färre ledamöter än normalt föreslås bli upphävt.

20 §. I paragrafens 1 mom. hänvisas för närvarande till 16 och 17 §§ som ovan föreslås bli upphävda. Av denna anledning måste momentet ses över. Samtidigt föreslås dess ordalydelse bli förtydligad.

21 §. Vad som i paragrafen stadgas om åläggande av part att vid vite inställa sig till muntlig förhandling föreslås bli upphävt, eftersom 43 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen föreslås bli tillämpat i stället.

22—25 §§. I dessa paragrafer stadgas för närvarande om införskaffande av tilläggsutredning och hörande med anledning därav (22 §) samt om jäv (23 §) och omröstning (24 §). Vidare hänvisas till laga rättegångsordning och procedurstadganden i andra specialförfattningar (25 §). Dessa stadganden blir onödiga i och med förvaltningsprocesslagen och föreslås därför bli upphävda.

27 §. I paragrafens gällande 1 och 2 mom. stadgas att utslag och beslut skall avfattas skriftligen i form av särskild expedition. Vidare stadgas om utslaget eller beslutets innehåll samt om delgivning. Om beslutets innehåll föreslås ett stadgande i 54 § förvaltningsprocesslagen. Ett stadgande om upprättande av beslut som en särskild expedition kan vid behov tas in i förordningen om länsrätterna (522/89). I 55 § förvaltningsprocesslagen föreslås ett stadgande om delgivning av beslut. Av denna anledning föreslås det att paragrafens 1 och 2 mom. upphävs.

28 §. I paragrafens 1 mom. stadgas för närvarande att ändring i utslag eller beslut av länsrätt söks hos högsta förvaltningsdomstolen, med iakttagande av vad som stadgas i annan lag samt i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. I paragrafens 3 mom. stadgas om verkan av ändringssökande på verkställbarheten av utslag eller beslut. I 9 § förvaltningsprocesslagen föreslås ett allmänt stadgande om att länsrättens beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Vad som i 31 och 32 §§ förvaltningsprocesslagen stadgas om den inverkan som besvär har på ett besluts verkställbarhet föreslås ersätta 3 mom. Följaktligen föreslås att 1 och 3 mom. upphävs.

Ikraftträdelsestadgande. Den tidpunkt då de föreslagna stadgandena börjar tillämpas

vid länsrätterna bör överensstämma med den tidpunkt då förvaltningsprocesslagen börjar tillämpas. Av denna anledning bör ikraftträdelsestadgandet innehålla en hänvisning till 82 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen.

Vid beskattningen av skogsbruksinkomster skedde år 1993 en övergång från arealbeskattning till beskattning av inkomsten av virkesförsäljning. Arealbeskattningsförfarandet skall helt frångås efter en övergångsperiod, dvs. fr.o.m. beskattningen för år 2006. Några nya skatteklassificeringar görs inte längre. Av denna anledning ingår i lagen om beskattningsförfarande (1558/95), som trädde i kraft i början av 1996, inte längre några stadganden om skatteklassificering, men de stadganden i beskattningslagen som gäller skatteklassificering eller sökande av ändring i beskattningen skall enligt övergångsstadgandet i lagen om beskattningsförfarande, efter att denna trätt i kraft, tillämpas sådana de gällde före lagens ikraftträdande. Stadgandena om extra ledamöter föreslås kvarstå i lagen om länsrätterna, eftersom det är sannolikt att besvär över ärenden som gäller skatteklassificering kommer att vara anhängiga hos länsrätterna också efter att ändringarna i lagen om länsrätterna har trätt i kraft. Också den i 11 § 2 mom. lagen om länsrätterna ingående hänvisningen till 30 § beskattningslagen föreslås kvarstå tills vidare, eftersom 30 § beskattningslagen fortsättningsvis kan tillämpas med stöd av övergångsstadgandet i lagen om beskattningsförfarande.

1.4. Lagen om förvaltningsförfarande

22 §. *Tolkning och översättning.* Stadgandet gäller tolkning. Översättning nämns för närvarande inte särskilt, men med tolkning avses i stadgandet både tolkning och översättning. Stadgandet föreslås bli kompletterat med ett omnämnande av översättning. Paragrafens ordalydelse kommer därmed att överensstämja med 77 § förvaltningsprocesslagen.

Till paragrafen föreslås också bli fogat ett nytt 3 mom. om övriga nordiska medborgares rätt att vid behov få tolk- och översättningshjälp. Stadgandet ansluter sig till konventionen mellan Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land. Motsvarande stadgande ingår i 77 § 4 mom. förvaltningsprocesslagen.

24 a §. *Anvisningar om rättelsemedel.* Till lagen föreslås bli fogat en ny 24 a §, i vars 1 mom. det stadgas om meddelande av anvisningar om rättelseförfarande. I den föreslagna paragrafens 2 mom. hänvisas till 3 kap. i förvaltningsprocesslagen, där det stadgas om fogande av besvärсанvisning till beslut.

Det finns för närvarande inga allmänna stadganden om att till beslut skall fogas mot besvärсанvisning svarande anvisningar i sådana fall där rättelse måste sökas innan ett beslut överklagas genom besvär. Det har därför varit nödvändigt att utfärda ett stort antal specialstadganden om saken.

Om rättelseförfarande som ett obligatoriskt skede innan besvär anförs har ofta stadgats i den formen att det är fråga om att framställa ett rättelseyrkande till den myndighet som har meddelat beslutet. Detta kan i lagstiftningen eventuellt vara uttryckt på något annat sätt eller också har det stadgats att ansökan om rättelse skall riktas till någon annan myndighet. Ett typiskt stadgande om det sist nämnda förfarandet finns i 45 § socialvårdslagen, enligt vilken en part kan yrka på att få en tjänstemans beslut upptaget till behandling i socialnämnden. Därefter kan nämndens beslut överklagas hos länsrätten.

De föreslagna ändringarna kan bli tillämpade också i ärenden som är anhängiga när

lagen träder i kraft. Något särskilt övergångsstadgande behöver därför inte intas i lagen.

2. Närmare stadganden och bestämmelser

Förordningen om högsta förvaltningsdomstolen (702/77) och förordningen om länsrätterna bör revideras i överensstämmelse med de föreslagna stadgandena.

3. Ikraftträdande

De föreslagna lagarna gäller förfarandet i alla de kategorier av ärenden som handläggs av förvaltningsdomstolar och andra förvaltningsrättsliga rättsskipningsmyndigheter. De nya stadgandena innebär i vissa avseenden väsentliga ändringar i förfarandet. Särskilt stadgandena om muntlig förhandling kommer att ställa nya krav för förvaltningsdomstolarna, vilket innebär att verkställigheten av de föreslagna lagarna kräver omfattande information och utbildning av de anställda inom förvaltningsrättsskipningen. Det föreslås därför att lagarna träder i kraft den 1 december 1996.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Förvaltningsprocesslag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

I AVDELNINGEN**2 kap.****ALLMÄNNA STADGANDEN****Besvärsrätt och besvärsmyndighet****1 kap.****4 §****Lagens tillämpningsområde och förhållande till andra stadganden***Besvärsrätt***1 §**

Över beslut i förvaltningsärenden kan besvär anföras enligt vad som stadgas i denna lag.

*Tillämpningsområde***5 §**

Denna lag skall tillämpas på rättskipning i allmänna förvaltningsdomstolar.

Besluts överklagbarhet

Denna lag skall också tillämpas då ändring i beslut i förvaltningsärenden söks genom besvär eller extraordinära rättsmedel hos en förvaltningsmyndighet eller en nämnd som har inrättats för att behandla ärenden som gäller sökande av ändring, eller hos någon annan särskild myndighet som kan jämföras med dessa.

Med ett beslut över vilket besvär kan anföras avses en åtgärd varigenom ett ärende har avgjorts eller lämnats utan prövning.

Besvär kan inte anföras över en order som har utfärdats internt inom förvaltningen och som gäller utförande av ett uppdrag eller vidtagande av någon annan åtgärd.

2 §**6 §***Begränsningar av tillämpningsområdet**Ändringssökanden*

Lagens 37—50 §§ tillämpas endast vid domstolar. Hos andra myndigheter tillämpas 18—20 §§ lagen om förvaltningsförfarande (598/82) även på besvär och extraordinärt ändringssökande.

Över ett beslut kan besvär anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

En myndighet har därtill besvärsrätt på grundval av stadgande i lag eller om besvärsrätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten skall bevaka.

3 §**7 §***Förhållandet till andra stadganden*

Om det i någon annan lag eller i en förordning som har givits innan denna lag trätt i kraft ingår stadganden som avviker från denna lag, skall dessa tillämpas i stället för denna lag.

Besvär över statlig förvaltningsmyndighets beslut

Över beslut av statsrådet och ministerier kan besvär anföras hos högsta förvaltnings-

domstolen. Besvär kan anföras på den grunden att beslutet strider mot lag.

Över beslut av en myndighet som är underställd statsrådet kan besvär anföras hos länsrätten.

Genom förordning kan stadgas att besvär över beslut av en myndighet som är underställd statsrådet i vissa fall skall anföras hos en förvaltningsmyndighet innan besvär anföras hos länsrätten eller högsta förvaltningsdomstolen.

8 §

Besvär över beslut av kommunala myndigheter, myndigheter i landskapet Åland och kyrkliga myndigheter

Om anförande av besvär över beslut av en kommunal myndighet stadgas i kommunallagen (365/95).

Om anförande av besvär över beslut av Ålands landskapsstyrelse och av en myndighet som är underställd denna samt över beslut av en kommunal myndighet på Åland stadgas i självstyrelselagen för Åland (1144/91).

Om anförande av besvär över beslut av en myndighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan samt dess församling och en kyrklig samfällighet stadgas i kyrkolagen (1054/93). Om anförande av besvär över beslut av en myndighet inom det ortodoxa kyrkosamfundet och dess församling stadgas i lagen om ortodoxa kyrkosamfundet (521/69).

9 §

Besvär över länsrättens beslut

Över beslut av en länsrätt kan besvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

10 §

Besvär över andra beslut

Om rätten att anföras besvär över andra beslut än sådana som avses i 7—9 §§ stadgas särskilt.

11 §

Besvärsmyndighet i underställningsärenden

I ett ärende som skall underställas skall

besvär anföras hos den myndighet som beslutet skall underställas.

12 §

Behörig länsrätt

Besvär skall anföras hos den länsrätt inom vars domkrets den myndighet vars beslut överklagas har sitt verksamhetsområde. Kan denna grund inte användas, skall besvär anföras hos den länsrätt inom vars domkrets den myndighet som har fattat beslutet har sitt verksamhetsställe eller, om inte heller denna grund kan användas, hos den länsrätt inom vars domkrets beslutet har fattats.

Om det inte finns någon länsrätt som med stöd av 1 mom. är behörig i saken, skall besvär anföras hos länsrätten i Nylands län.

13 §

Begränsning av besvärsrätten

I lag stadgas särskilt om när ändring i ett beslut av en myndighet som avses i 7—9 §§ inte kan sökas genom besvär eller när besvärstillstånd krävs för anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

3 kap.

Besvärсанvisning

14 §

Fogande av besvärсанvisning till beslut

Besvärсанvisning skall fogas till ett beslut över vilket besvär kan anföras.

I besvärсанvisningen skall nämnas

- 1) besvärsmyndigheten,
- 2) den myndighet som skall tillställas besvärsskriften, samt
- 3) besvärstiden och från vilken tidpunkt den skall räknas.

I besvärсанvisningen skall det redogöras för stadgandena om innehållet i och bilagorna till besvärsskriften samt om hur besvaren skall frambefordras.

Om besvärstillstånd behövs i saken, skall även detta samt det lagrum som gäller be-

svärstillståndet och de grunder på vilka besvärstillstånd kan beviljas nämnas i besvärshandvisningen.

15 §

Upplysning om besvärshandvisning

Är anförande av besvärshandvisning med stöd av ett särskilt stadgande, skall i beslutet upplysas om besvärshandvisningen. I upplysningen skall nämnas det stadgande på vilket förbudet grundar sig.

16 §

Rättelse av besvärshandvisning

Har besvärshandvisning inte getts eller har det i besvärshandvisningen felaktigt angetts att besvär inte kan anföras över beslutet, skall myndigheten ge en ny lagenlig besvärshandvisning.

Är besvärshandvisningen felaktig på något annat sätt än vad som avses i 1 mom. skall myndigheten ge en ny besvärshandvisning, om detta begärs inom den i besvärshandvisningen nämnda eller den stadgade besvärstiden.

Besvärstiden räknas från den tidpunkt då den nya besvärshandvisningen delgivits.

4 kap.

Förande av talan

17 §

Allmänt stadgande om omyndiga personers talan

En omyndig persons talan förs av hans förmyndare, vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare, om inte något annat stadgas nedan i detta kapitel.

18 §

Omyndigas talerätt

En omyndig person har rätt att ensam föra sin talan i en sak som gäller sådan inkomst eller förmögenhet som han har rätt att råda över.

En omyndig som har fyllt 18 år för själv ensam sin talan i en sak som gäller hans

person, om han uppenbarligen kan förstå sakens betydelse.

En minderårig som har fyllt 15 år och hans vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare har rätt att var för sig föra talan i en sak som gäller den minderårigas person eller hans personliga fördel eller rättighet.

19 §

Hörande av en omyndig person och hans förmyndare eller vårdnadshavare

Då en förmyndare, en vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för talan skall den omyndiga höras och då den omyndiga för talan skall förmyndaren, vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare höras, om detta är påkallat med hänsyn till den omyndigas fördel eller för att saken skall kunna utredas.

20 §

Ombud och biträde

En part får anlita ombud och biträde. Endast en advokat eller någon annan redbar och annars för uppdraget lämplig och skickad person som råder över sig och sin egendom får uppträda som ombud eller biträde. En person som har deltagit i behandlingen av ärendet hos en myndighet eller där har uppträtt som ombud eller biträde för motparten får likväl inte vara ombud eller biträde.

Om tystnadsplikt för ett ombud, ett biträde och dem som biträder dessa gäller vad som stadgas i 15 kap. 17 § rättegångsbalken. På ett ombud och ett biträde tillämpas dessutom 15 kap. 3 § 2 mom. och 10 a § rättegångsbalken.

21 §

Fullmakt för ett ombud

Ett ombud skall förete fullmakt, om inte huvudmannen har befullmäktigat honom muntligen hos besvärshandvisningen. Då fullmakt saknas skall vid behov beredas tillfälle att förete den, vilket dock inte hindrar att behandlingen fortgår under tiden. En advokat och ett allmänt rättsbiträde skall förete

fullmakt endast om besvärsmyndigheten bestämmer så.

Ett ombud får inte utan huvudmannens samtycke på en annan person överföra en fullmakt som har utställts på en viss person.

II AVDELNINGEN

ANFÖRANDE OCH BEHANDLING AV BESVÄR

5 kap.

Anförande av besvär

22 §

Besvärstid

Besvär skall anföras inom 30 dagar från att beslutet har delgivits. Då besvärstiden beräknas skall den dag då delgivningen sker inte medräknas.

23 §

Besvärens form och innehåll

Besvär skall anföras skriftligen. I besvärsskriften, som skall riktas till besvärsmyndigheten, skall anges

- 1) det beslut i vilket ändring söks,
- 2) till vilka delar ändring söks i beslutet och vilka ändringar som yrkas, samt
- 3) de grunder på vilka ändring yrkas.

Om besvärstillstånd behövs i saken skall i besvärsskriften anges varför besvärstillstånd bör beviljas.

24 §

Person- och adressuppgifter samt underskrift

I besvärsskriften skall ändringssökandens namn och hemkommun uppges. Om ändringssökandens talan förs av hans lagliga företrädare eller ombud eller om någon annan person har uppgjort besvären, skall i besvärsskriften även uppges namn och hemkommun för denna person.

I besvärsskriften skall vidare uppges den postadress och det telefonnummer under vilka meddelanden i saken kan tillställas ändringssökanden.

Ändringssökanden, den lagliga företrädaren eller ombudet skall underteckna besvärsskriften.

25 §

Bilagor till en besvärsskrift

Till besvärsskriften skall fogas

- 1) det beslut i original eller kopia i vilket ändring söks genom besvär,
- 2) intyg över vilken dag beslutet har delgivits eller annan utredning över när besvärstiden har börjat, samt

3) de handlingar som ändringssökanden åberopar till stöd för sina yrkanden, om dessa inte redan tidigare har tillställts myndigheten.

Ombudet skall till besvärsskriften foga en fullmakt i enlighet med 21 §.

26 §

Hur besvärsskriften skall tillställas myndigheterna

Besvärsskriften skall inom besvärstiden tillställas besvärsmyndigheten.

Om besvärsskriften med stöd av ett särskilt stadgande skall tillställas en annan myndighet än besvärsmyndigheten men den inom besvärstiden har tillställts besvärsmyndigheten, skall besvären inte på denna grund lämnas utan prövning.

En person som är intagen i en sluten anstalt kan inom besvärstiden ge sin besvärsskrift till chefen för anstalten. Denne skall utan dröjsmål tillställa besvärsmyndigheten besvären, eller om besvärsskriften med stöd av ett särskilt stadgande skall tillställas en annan myndighet, denna myndighet.

27 §

Ändring av besvär

Ändringssökanden får efter att besvärstiden löpt ut i ett anhängigt ärende framställa endast sådana nya yrkanden som baserar sig på ändringar i förhållandena eller på omständigheter som kommit till ändringssökandens

kännedom först efter att besvärstiden löpt ut. Ändringssökanden får även yrka på att verkställigheten skall förbjudas eller framställa andra biyrkanden.

Ändringssökanden får efter att besvärstiden löpt ut framföra nya grunder till stöd för sina yrkanden, om inte saken därigenom blir en annan.

28 §

Kompletteringsförfarande

Är besvären bristfälliga skall ändringssökanden beredas tillfälle att komplettera dem, om en komplettering inte saknar betydelse för behandlingen av ärendet.

Ändringssökanden skall ges en skälig frist för att komplettera sina besvär och samtidigt skall han upplysas om på vilket sätt besvären är bristfälliga.

29 §

Överföring av ett ärende

Har besvär på grund av ett uppenbart misstag eller av okunskap anhängiggjorts hos en myndighet som inte är behörig att behandla besvären, kan myndigheten överföra besvären till behörig myndighet. Då frågan om vilken myndighet som är behörig är uppenbart klar behöver beslut om avvisande av besvären inte fattas. Ändringssökanden skall informeras om överföringen.

Den stadgade fristen anses ha iakttagits, om besvärsskriften har inkommit till rätt myndighet inom besvärstiden.

30 §

Verkan av felaktig besvärсанvisning

Har besvär anförts genom fel förfarande på grund av att besvärсанvisning saknats eller varit felaktig, skall besvären inte på denna grund lämnas utan prövning.

Har besvär av i 1 mom. nämnd orsak anhängiggjorts vid fel myndighet eller om besvärsskriften har tillställts fel myndighet, skall myndigheten överföra besvärsskriften till rätt myndighet. Ändringssökanden skall informeras om överföringen.

6 kap.

Hur besvär inverkar på verkställigheten av beslut

31 §

Besluts verkställbarhet

Ett beslut i vilket ändring kan sökas genom besvär får inte verkställas innan det har vunnit laga kraft.

Ett beslut kan dock verkställas innan det har vunnit laga kraft, om så stadgas i lag eller förordning eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts.

Behövs besvärstillstånd i ärendet, utgör besvär inget hinder för verkställighet.

32 §

Besvärsmyndighetens föreskrifter om verkställigheten

När besvär har anförts kan besvärsmyndigheten förbjuda att beslutet verkställs eller bestämma att verkställigheten skall avbrytas eller föreskriva något annat som gäller verkställigheten.

I det beslut som avslutar behandlingen av ärendet skall besvärsmyndigheten vid behov uttala sig om tillämpningen av en föreskrift som gäller verkställigheten. Kan besvär anföras över beslutet, kan i detta bestämmas att föreskriften om verkställigheten är i kraft till dess beslutet har vunnit laga kraft eller en högre besvärsmyndighet bestämmer något annat.

Om besvärsmyndigheten då den upphäver ett beslut återförvisar eller överför ärendet för ny behandling, kan den samtidigt bestämma att det beslut som upphävts alltjämt skall följas till dess ärendet avgörs eller den myndighet som behandlar det bestämmer något annat.

7 kap.

Handläggning och utredning av ärenden

33 §

Utredning av ett ärende

Besvärsmyndigheten skall se till att ären-

det blir utrett och vid behov för en part eller den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet ange den tilläggsutredning som skall företas i ärendet.

Besvärsmyndigheten skall på tjänstens vägnar skaffa utredning i sådan omfattning som en opartisk och rättvis behandling av ärendet och ärendets art kräver.

34 §

Hörande av part

Innan ett ärende avgörs skall en part beredas tillfälle att avge förklaring med anledning av andras yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras.

Ärendet kan avgöras utan att en part hörs, om yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart förkastas eller om hörande av annan orsak är uppenbart onödigt.

Om begränsningarna i en parts rätt att få uppgifter ur en myndighets handling som inte är offentlig stadgas särskilt.

35 §

Frist för avgivande av förklaring

En part skall föreläggas en skälig frist för avgivande av förklaring. Samtidigt skall han upplysas om att ärendet kan avgöras efter att fristen löpt ut även om förklaring inte har avgetts.

36 §

Myndighetsutlåtande

Besvärsmyndigheten skall, om det inte är onödigt, inhämta utlåtande från den förvaltningsmyndighet som fattat beslut i ärendet.

För inhämtande av utredning kan utlåtande begäras även från en annan myndighet än den som avses i 1 mom.

För avgivande av utlåtande skall en frist föreläggas.

37 §

Verkställande av muntlig förhandling

För att ett ärende skall kunna utredas hålls

vid behov muntlig förhandling. Vid denna kan parter, i 36 § avsedd myndighet, vittnen och sakkunniga höras samt annan utredning tas emot.

En muntlig förhandling kan begränsas så att den gäller endast en del av ärendet, så att endast parternas uppfattningar utreds eller så att endast muntlig bevisning tas emot, eller på något annat motsvarande sätt.

38 §

Muntlig förhandling på begäran av part

Länsrätten skall hålla muntlig förhandling, om en enskild part begär det. Detsamma gäller för högsta förvaltningsdomstolen då den handlägger besvär över en förvaltningsmyndighets beslut. En parts begäran om muntlig förhandling kan avslås, om yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart förkastas eller om muntlig förhandling med hänsyn till ärendets art eller av någon annan orsak är uppenbart onödig.

Vad 1 mom. stadgar skall inte tillämpas, om partsställningen för den som begärt muntlig förhandling baserar sig på medlemskap i en kommun eller ett annat samfund.

Begär en part att muntlig förhandling skall verkställas, skall han uppge varför det är nödvändig att hålla muntlig förhandling och vilken utredning han kommer att framföra vid den.

39 §

Hörande av vittnen

Vid muntlig förhandling kan som vittne höras en person som åberopas av en part eller av den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet eller som besvärsmyndigheten anser det vara nödvändigt att höra. Om en skriftlig vittnesberättelse av privat natur åberopas i ärendet, skall vittnet höras muntligen förutsatt att detta inte är onödigt eller att det inte föreligger särskilda hinder för det.

En part kan höras under sanningsförsäkran om sådana omständigheter som är av särskild betydelse för avgörandet av saken.

Om hörande av vittne gäller i övrigt i tillämpliga delar 17 kap. 18—39 §§ rättegångsbalken och om hörande av part under sanningsförsäkran 62—65 §§ i samma kapitel.

40 §

Hörande av sakkunniga

Besvärsmyndigheten kan av en enskild sakkunnig inhämta utlåtande om en fråga som kräver särskild sakkunskap, med iakttagande i tillämpliga delar av 17 kap. 46 § 2 mom., 47 och 48 samt 49—52 §§ rättegångsbalken.

Om en part åberopar en sakkunnig som inte har utsetts av besvärsmyndigheten, gäller angående denne vad som stadgas om vittnen.

41 §

Syn

För utredning av ärendet kan syn förrättas. Om syn gäller i tillämpliga delar vad som i denna lag stadgas om muntlig förhandling.

42 §

Framläggande av handlingar och föremål

Om framläggande av handlingar eller föremål för besvärsmyndigheten gäller i tillämpliga delar vad 17 kap. 11 b—14 §§ samt 15 § 2 och 3 mom. rättegångsbalken stadgar om skriftliga bevis och vad 57 § 1 mom. i samma kapitel stadgar om hur föremål skall tillhandahållas rätten för besiktning.

8 kap.

**Kompletterande stadganden om
handläggning av ett ärende**

43 §

Kallelse till muntlig förhandling

Besvärsmyndigheten skall till en muntlig förhandling kalla parterna, en företrädare för den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet och de övriga personer vilkas närvaro besvärsmyndigheten anser vara nödvändig. Har den muntliga förhandlingen begränsats enligt 37 § 2 mom., behöver de parter vilkas närvaro till följd av begränsningen är uppenbart onödig inte kallas.

En part eller hans lagliga företrädare kallas till en muntlig förhandling vid äventyr att utevaro inte hindrar att ärendet handläggs

och avgörs. Han kan kallas att personligen infinna sig till den muntliga förhandlingen, om det är nödvändigt för att ärendet skall kunna utredas. I sådana fall kan vite föreläggas.

Besvärsmyndigheten ser till att de personer som avses i 1 mom. samt vittnen och sakkunniga kallas till muntlig förhandling med iakttagande av vad som stadgas om delgivning i förvaltningsärenden.

44 §

Parts utevaro

Om en part eller hans lagliga företrädare som vid hot om vite kallats att personligen infinna sig till muntlig förhandling inte iakttar kallelsen eller om han anlitar ett ombud i sitt ställe, skall besvärsmyndigheten, om den alltjämt finner det nödvändigt att parten är personligen närvarande, utdöma vitet och förelägga ett nytt högre vite. Vitet utdöms inte, om ärendet handläggs och avgörs trots att parten är frånvarande.

Om det uppges eller är känt att en parts eller hans lagliga företrädares utevaro har berott på laga förfall, eller om det finns skäl att anta att han har ett sådant förhinder, skall handläggningen inställas eller skjutas upp. Parten eller hans lagliga företrädare får då inte ådömas vite som har förelagts honom för underlåtenhet att följa en uppmaning om personlig inställelse, om det inte förrän behandlingen av ärendet avslutas framgår att han inte hade haft laga förfall.

45 §

Protokollföring

Vid en muntlig förhandling förs protokoll i vilket skall antecknas de personer som deltagit i förhandlingen, ärendet och andra sådana uppgifter samt de yrkanden som har framställts under förhandlingen, de beslut som har fattats och en redogörelse för förhandlingens övriga förlopp.

46 §

Ljudupptagning

Då ett vittne eller en sakkunnig hörs eller då en part hörs under sanningsförsäkran skall utsagan tas upp på fonetisk väg.

Är ljudupptagning inte möjlig eller om det är uppenbart onödigt att på fonetisk väg ta upp en utsaga på grund av att den är kort, skall i protokollet ordagrant antecknas vad som har berättats i saken. En protokollförd muntlig utsaga skall genast läsas upp, och i protokollet skall antecknas avgivarens yttrande om huruvida utsagan har blivit riktigt protokollförd.

47 §

På fonetisk väg upptagen utsaga

En på fonetisk väg upptagen utsaga skall skrivas ut om besvärsmyndigheten eller, om dess beslut har överklagats, fullföljdsmyndigheten anser att det behövs. Ljudupptagning får kopieras eller skrivas ut också om en part eller någon annan begär det.

Ljudupptagningen skall bevaras i minst sex månader från det saken avgjordes. Om ändring har sökts genom besvär, skall upptagningen dock bevaras tills saken har avgjorts och avgörandet har vunnit laga kraft.

48 §

Handräckning vid hörande

Besvärsmyndigheten kan av särskilda skäl besluta att vittnesförhör eller hörande av part enligt 39 § skall ske vid den länsrätt eller tingsrätt där detta lämpligast kan ske.

Om hur ett vittne och en part skall kallas för att höras gäller på motsvarande sätt vad 43 § stadgar om kallelse till muntlig förhandling. Besvärsmyndigheten skall ange de parter, vittnen och andra personer som skall kallas för att höras samt uppge huruvida parterna skall åläggas att infinna sig personligen och om vite i så fall skall föreläggas. Den domstol som ger handräckning har hand om uppgiften att med iakttagande av vad som stadgas om delgivning i förvaltningsärenden kalla dem som skall höras.

En part har rätt att ställa frågor till den som hörs och att uttala sin mening om den utsaga.

49 §

Vittneskostnader

Ett vittne har rätt att få skäligen ersättning

för nödvändiga kostnader för resa och uppehälle samt för ekonomisk förlust.

Till ett vittne som besvärsmyndigheten självmant har kallat in liksom även till ett vittne som åberopats av staten i dess egenskap av part betalas ersättning av statens medel enligt vad som stadgas om bestridande av bevisningskostnader med statens medel.

En part skall betala ersättning till ett vittne som han har åberopat. Ett vittne har rätt att i förskott få ersättning för sina kostnader för resa och uppehälle. Om utbetalning av förskott gäller i tillämpliga delar 17 kap. 40 § 4 och 5 mom. rättegångsbalken.

Till ett i 3 mom. avsett vittne som har åberopats av någon annan part än staten kan betalas ersättning av statens medel, om vittnesmålet har varit nödvändigt för utredningen av ärendet.

50 §

Ersättning för övriga bevisningskostnader

Till en sakkunnig betalas av statens medel skäligt arvode för arbete samt ersättning för nödvändiga kostnader. Besvärsmyndigheten kan bestämma att ersättningen eller en del av den skall betalas till den sakkunniga i förskott.

Har någon annan än en part ålagts att för besvärsmyndigheten framlägga en handling eller ett föremål, gäller om ersättande av kostnaderna för detta vad som i 49 § stadgas om vittneskostnader.

9 kap.

Beslutsfattande

51 §

Avgörande av ett ärende

Besvärsmyndigheten skall i sitt beslut ge ett avgörande med anledning av de yrkanden som framförts i ärendet. Besvärsmyndigheten skall pröva alla omständigheter som framkommit och besluta på vilka omständigheter avgörandet kan grundas.

Har besvär inte anförts inom utsatt tid eller om det föreligger något annat hinder för att avgöra ärendet eller fatta ett avgörande i

fråga om ett yrkande, skall besvären eller yrkandet lämnas utan prövning.

52 §

Omröstning

Kan de ledamöter som deltar i beslutsfattandet inte enas om avgörandet, skall en omröstning hållas om det. Vid omröstningen vinner den åsikt som majoriteten av ledamöterna har omfattat.

Vid lika röstetal vinner den åsikt som ordföranden har omfattat. I ett disciplinärende, i ett ärende som gäller avgifter av straffnatur samt i fråga om beslut om utdömande av vite, böter eller annan särskild påföljd för underlåtenhet att följa en förpliktelse avsedd att trygga rättegångens förlopp vinner vid lika röstetal likväl den åsikt som är lindrigare för den mot vilken påföljden riktar sig.

Om omröstning gäller i övrigt i tillämpliga delar 23 kap. 4—6 §§ rättegångsbalken.

53 §

Motivering av beslut

Ett beslut skall motiveras. Av motiveringarna skall framgå de omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och den rättsliga grunden för avgörandet.

54 §

Beslutets innehåll

Av ett beslut skall framgå

- 1) besvärsmyndighetens namn och datum för beslutet,
- 2) ändringssökandens namn och det överklagade beslutet,
- 3) i nödvändig utsträckning en redogörelse för den tidigare behandlingen av ärendet,
- 4) en redogörelse för parternas yrkanden och i nödvändig utsträckning för grunderna för dessa,
- 5) i nödvändig utsträckning en redogörelse för den utredning som framlagts i ärendet,
- 6) motiveringarna för beslutet och dess slutresultat, samt
- 7) namnet på de personer som har tagit del i beslutsfattandet, och om omröstning har

skett eller om föredraganden har anmält avvikande åsikt uppgift om detta, varvid de avvikande åsikterna skall fogas till beslutet.

En redogörelse enligt 1 mom. kan helt eller delvis ersättas genom att till beslutet fogas en kopia av hela eller av behövliga delar av den lägre myndighetens beslut, av den handling genom vilket ärendet har anhängiggjorts eller av någon annan handling, om klarheten i beslutet inte genom detta äventyras.

55 §

Delgivning av beslut

Beslutet skall delges en part enligt vad som stadgas om delgivning i förvaltningsärenden.

10 kap.

Rättande av beslut

56 §

Rättande av skrivfel

Besvärsmyndigheten skall rätta skriv- eller räknefel eller andra därmed jämförbara klara fel i sitt beslut. Ett fel får dock inte rättas, om rättelsen leder till ett för en part oskäligt resultat.

I en kollegial besvärsmyndighet får också ordföranden för det sammanträde vid vilket ärendet har behandlats eller, om han har förhinder, en lagfaren medlem av besvärsmyndigheten rätta ett fel.

57 §

Rättelseförfarande

Har besvär anförts över det beslut som skall rättas, skall besvärsmyndigheten under rättas om att ärendet har upptagits till behandling och tillställas det beslut som fattats i saken.

Då besvärsmyndigheten behandlar en fråga om rättelse av fel kan den förbjuda att dess beslut verkställs eller bestämma att verkställigheten skall avbrytas.

Om rättelse skall anteckning göras i beslutets liggarexemplar och i det beslut som har getts till en part. Kan det beslut som har getts till en part inte fås tillbaka, skall han utan avgift ges en kopia av det rättade beslutet.

Över ett beslut genom vilket besvärsmyndigheten inte har godkänt ett yrkande på rättelse av fel får besvär inte anföras.

III AVDELNINGEN

ANNAN FÖRVALTNINGSPROCESS

11 kap.

Extraordinärt ändringssökande

58 §

Extraordinära rättsmedel

I ett laga kraft vunnet beslut i ett förvaltningsärende kan ändring sökas genom extraordinära rättsmedel som är klagan, återställande av försutten fatalietid och återbrytande.

59 §

Klagan

Ett beslut kan med anledning av klagan undanröjas

1) om den som ärendet gäller inte har beretts tillfälle att bli hörd och beslutet kränker hans rätt,

2) om det vid behandlingen av ärendet har inträffat ett annat fel i förfarandet som väsentligt har kunnat inverka på beslutet, eller

3) om beslutet är så oklart eller bristfälligt att av det inte framgår hur ärendet har avgjorts.

Ett beslut kan inte överklagas, om grundbesvär kan anföras över det på samma grund.

60 §

Anförande av klagan

Klagan skall anföras hos den myndighet hos vilken ordinarie besvär över beslutet

skall anföras enligt denna eller annan lag eller förordning. Om det inte finns någon sådan myndighet, skall klagan anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Klagan skall i sådana fall som avses i 59 § 1 mom. 1 punkten anföras inom sex månader från det klaganden fick del av beslutet och, när klagan grundar sig på en omständighet enligt 59 § 1 mom. 2 punkten, inom samma tid räknat från det beslutet vann laga kraft.

61 §

Återställande av försutten fatalietid

Försutten fatalietid kan återställas den som på grund av laga förfall eller annat synnerligen vägande skäl inte inom utsatt tid har kunnat

1) anhängiggöra ansökan om på lag eller förordning grundad utbetalning av allmänna medel,

2) söka ändring i ett beslut, eller

3) vidta någon annan åtgärd i förvaltningsförfarande eller i förvaltningsrättskipning.

62 §

Ansökan om återställande av försutten fatalietid

Återställande av försutten fatalietid skall sökas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Grundas ansökan på laga förfall, skall den göras inom 30 dagar från det förfallet upphörde.

Återställande av försutten fatalietid skall sökas senast ett år från det fatalietiden gick ut. Av synnerligen vägande skäl kan fatalietid även därefter återställas.

63 §

Återbrytande

Ett beslut kan återbrytas

1) om det i ärendet har inträffat ett sådant fel i förfarandet som väsentligt har kunnat inverka på beslutet,

2) om beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag eller på ett missstag som väsentligt har kunnat inverka på beslutet, eller

3) om det i ärendet tillkommit sådan ny utredning som väsentligt kunnat inverka på beslutet och det inte beror av sökanden att den nya utredningen inte i tiden företetts.

Ett beslut får inte återbrytas, om det inte kränker den enskildes rätt eller dess återbrytande anses påkallat av allmänt intresse.

Återbrytande kan inte sökas, om grundbesvär eller klagan över beslutet kan anföras på samma grund.

64 §

Ansökan om återbrytande

Återbrytande av beslut skall sökas hos högsta förvaltningsdomstolen. I samband med att ett ärende som är anhängigt vid högsta förvaltningsdomstolen avgörs kan ett beslut som har samband med ärendet återbrytas utan ansökan eller framställning.

Återbrytande skall sökas inom fem år från det beslutet vann laga kraft. Inom samma tid skall återbrytande utan ansökan eller framställning äga rum. Av synnerligen vägande skäl kan ett beslut återbrytas även efter utsett tid.

65 §

Besvärsskrift

Extraordinär ändringsansökan skall göras skriftligen.

I besvärsskriften, som skall riktas till den myndighet som avgör saken, skall anges vad som yrkas och grunderna för yrkandet. Till besvärsskriften skall det beslut som ansökan gäller eller en kopia av beslutet fogas jämte de handlingar som ansökan stöder sig på.

Besvärsskriften skall tillställas den myndighet som avgör ansökan eller den myndighet som har fattat beslutet.

66 §

Föreskrifter om verkställigheten

Den myndighet som behandlar extraordinär ändringssökande kan meddela föreskrifter om verkställigheten med iakttagande av vad 32 § stadgar om en besvärmyndighets föreskrifter om verkställigheten.

67 §

Beslut med anledning av extraordinär ändringssökande

I ett beslut genom vilket försutten fatalietid återställs skall samtidigt föreskrivas vad sökanden skall iaktta då han utnyttjar den återställda fatalietiden.

Ett beslut kan återbrytas eller med anledning av klagan undanröjas i sin helhet eller till nödvändiga delar. Skall saken behandlas på nytt återförvisas den till den myndighet som avgjort saken. Är denna myndighet inte behörig, kan saken överföras till rätt myndighet.

Med anledning av klagan eller då myndigheten återbryter ett beslut kan den genast rätta beslutet, om saken befinns vara klar.

68 §

Tillämpning av stadgandena om besvär på extraordinär ändringssökande

Om förfarandet vid extraordinär ändringssökande gäller i övrigt i tillämpliga delar vad denna lag stadgar om besvär.

12 kap.

Förvaltningsvistemål och andra förvaltningsprocessärenden

69 §

Förvaltningsvistemål

Länsrätten behandlar tvister som gäller offentligrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande och i vilket ett avgörande som skall fattas av en myndighet söks på annat sätt än i fullföljdsväg (*förvaltningsvistemål*).

Ansökan genom vilken ett förvaltningsvistemål anhängiggörs skall tillställas länsrätten. I ansökningsskriften skall anges den åtgärd som yrkas samt grunderna för yrkandet.

70 §

Behörig länsrätt i förvaltningstvistemål

Förvaltningstvistemål behandlas av den länsrätt inom vars domkrets den part mot vilken yrkandet riktas har sin hemort. Riktas yrkandet mot staten, en kommun eller någon annan offentligrättslig juridisk person, skall målet behandlas av den länsrätt inom vars domkrets den myndighet eller det organ som för den juridiska personens talan har sitt verksamhetsställe.

Då en enskild person riktar ett yrkande mot staten, får målet även behandlas vid den länsrätt inom vars domkrets personen har sin hemort.

Om ingen länsrätt enligt 1 och 2 mom. är behörig i ett förvaltningstvistemål, skall målet behandlas av länsrätten i Nylands län.

71 §

Grundbesvär

Om besvär som kan anföras över grunden för fastställande eller debitering av skatt eller avgift stadgas i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utskökningsväg (367/61).

72 §

Annat förvaltningsprocessärende

Andra förvaltningsprocessärenden än besvär, extraordinärt ändringssökande eller förvaltningstvistemål anhängiggörs genom att en handling om anhängiggörande tillställs den myndighet som är behörig att avgöra ärendet.

73 §

Tillämpning av stadganden om besvär

Om förfarandet i ett mål eller ärende enligt detta kapitel gäller i övrigt i tillämpliga delar vad denna lag stadgar om besvär.

IV AVDELNINGEN

SÄRSKILDA STADGANDEN

13 kap.

Rättegångskostnader

74 §

Ersättningsskyldighet

En part är skyldig att ersätta en annan parts rättegångskostnader helt eller delvis, om det särskilt med beaktande av avgörandet i ärendet är oskäligt att denne själv får bära sina rättegångskostnader. Vad denna paragraf och 75 § stadgar om part kan också tillämpas på den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet.

Då frågan om en offentlig parts ersättningsskyldighet prövas skall särskilt beaktas om rättegången har orsakats av ett fel hos myndigheterna.

En enskild part får inte åläggas att ersätta en offentlig parts rättegångskostnader, om inte den enskilda parten har framfört ett uppenbart ogrundat yrkande.

75 §

Övriga stadganden om ersättning för kostnader

Om en parts särskilda ersättningsskyldighet gäller i tillämpliga delar 21 kap. 5 § rättegångsbalken och om ersättningsskyldigheten för en parts företrädare, ombud samt biträde gäller 6 § i samma kapitel.

Om rättegångskostnaderna gäller i övrigt i tillämpliga delar 21 kap. 7—16 §§ rättegångsbalken.

14 kap.

Kompletterande stadganden

76 §

Jäv

Om jäv för en person som behandlar ett besvärssärende gäller i tillämpliga delar vad 13 kap. rättegångsbalken stadgar om domarjäv. Vid behandlingen av ett besvärssärende tillämpas även 1 kap. 6 § rättegångsbalken.

77 §

Tolkning och översättning

Myndigheten skall ordna tolkning och skaffa översättning, om en person inte behärskar det språk som enligt språklagen (148/22) skall användas vid myndigheten eller om han på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd och

1) den myndighet som har behandlat ärendet i ett tidigare behandlingsskede har varit skyldig att ordna tolkning eller skaffa översättning enligt 22 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande eller något annat stadgande,

2) den myndighet som behandlar rättskipningsärendet är första instans i ett ärende som har anhängiggjorts av en myndighet, eller

3) en person skall höras muntligen.

Av särskilda skäl kan myndigheten ordna tolkning och skaffa översättning också i andra fall än de som avses i 1 mom.

Som tolk eller översättare får inte användas en person som står i ett sådant förhållande till en part eller ärendet att hans tillförlitlighet till följd därav kan äventyras.

Myndigheten skall se till att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolk- och översättningshjälp i ärenden som behandlas vid myndigheten.

78 §

Laga förfall

Om laga förfall gäller 12 kap. 28 och 29 §§ rättegångsbalken.

I den kallelse som tillställs en person som skall kallas till besvärsmyndigheten skall nämnas att han omedelbart skall meddela besvärsmyndigheten om han får laga förfall.

79 §

Besvär över annat beslut än det som avslutar behandlingen

Besvär kan särskilt anföras över ett beslut som har fattats under handläggningen av ärendet och genom vilket

1) det har bestämts om ett vittnes eller någon annan persons rätt till ersättning eller ersättningskyldighet,

2) ett ombud eller biträde har förvägrats rätt att uppträda,

3) vite, böter eller någon annan särskild påföljd har utdömts för underlåtenhet att följa en förpliktelse avsedd att säkerställa en rättegång,

4) det har meddelats föreskrifter om verkställigheten av det överklagade beslutet, eller

5) det har utdömts straff för störande av behandlingen eller för någon annan sådan verksamhet.

Då besvär anföras särskilt utgör besvären inte hinder för verkställigheten av beslut som har fattats under handläggningen, om inte den myndighet som fattat beslutet eller den myndighet som behandlar besvären över det beslutar något annat.

80 §

Upprätthållande av ordning

Om upprätthållande av ordning gäller 14 kap. 6 § rättegångsbalken. Vid en domstol tillämpas dessutom straffstadgandet i 7 § i samma kapitel.

15 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

81 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 19 .

Genom denna lag upphävs lagen den 24 mars 1950 om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50) och lagen den 1 april 1966 om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden (200/66) jämte ändringar.

82 §

Övergångsstadgande

Denna lag tillämpas inte på besvär eller underställning med anledning av ett beslut som fattats innan denna lag har trätt i kraft eller på behandlingen av ett sådant ärende vid en högre besvärsmyndighet med anledning av besvär.

När det i någon annan lag eller i en för-

ordning finns en hänvisning till lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden eller till lagen om extraordinärt ändringssökande

i förvaltningsärenden, innebär hänvisningen efter denna lags ikraftträdande en hänvisning till denna lag.

2.

Lag

om upphävande av vissa lagrum i lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §
Härmed upphävs i lagen den 22 juli 1918 angående Högsta förvaltningsdomstolen 14 §, 15 § 1 mom. samt 16, 16 a och 16 b §§, av dessa lagrum 15 § 1 mom. samt 16, 16 a och 16 b §§ sådana de lyder i lag av den 12 januari 1979 (12/79).

2 §
Denna lag träder i kraft den 19 .
På ett ärende på vilket förvaltningsprocesslagen (/) med stöd av 82 § 1 mom. i nämnda lag inte tillämpas, tillämpas de stadganden som är i kraft då denna lag träder i kraft.

3.

Lag

om ändring av lagen om länsrätterna

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 31 december 1974 om länsrätterna (1021/74) 3 och 12 §§, 13 § 2 mom., 14 §, 15 § 3 mom., 16—19 och 21—25 §§, 27 § 1 och 2 mom. samt 28 § 1 och 3 mom.,
av dessa lagrum 3 § sådan den lyder i lag av den 10 mars 1989 (242/89) och 14 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 17 januari 1986 (41/86), samt
ändras 1 § 1 mom., 2 §, 11 § 1 mom. 1 punkten, 15 § 2 mom. och 20 §,
dessa lagrum sådana de lyder, 1 § 1 mom., 11 § 1 mom. 1 punkten och 15 § 2 mom. i nämnda lag av den 10 mars 1989, 2 § delvis ändrad genom sistnämnda lag och 20 § delvis ändrad genom lag av den 21 december 1984 (949/84), som följer:

1 §
Länsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar i första instans.

2 §
Länsrätten handlägger och avgör de förvaltningsrättsliga besvär, förvaltningstvistemål och andra ärenden som enligt förvaltningsprocesslagen (/) eller annan lag eller förordning hör till dess behörighet.

11 §
I stället för en lagfaren ledamot deltar en sakkunnigledamot i handläggningen och av-

görandet av ärenden som gäller
1) omhändertagande av barn, placering i vård utom hemmet, upphörande av omhändertagande eller begränsning av kontakterna enligt barnskyddslagen (683/83),

15 §
Föredraganden kan på länsrättens vägnar utan att föredra ärendet fordra bemötanden och förklaringar samt akten och ett utlåtande av den myndighet som tidigare har avgjort ärendet liksom även annan motsvarande utredning som behövs för att ärendet skall

kunna avgöras. Föredraganden kan likaså sätta ut viss tid för bemötande eller förklaring. En biträdande tjänsteman som kan anses tillräckligt kompetent kan förordnas att i föredragandens ställe vidta sådana åtgärder som avses i detta moment.

20 §

Behandlingen skall ske inom slutna dörrar i ärenden som gäller skatt eller offentlig avgift samt i de andra ärenden i vilka sekretessplikt stadgas. Länsrätten kan förordna att ett ärende skall behandlas inom slutna dör-

rar, om offentlig behandling kan medföra särskild olägenhet för en part.

Vid behandlingen skall i övrigt iakttagas lagen om offentlighet vid rättegång (945/84).

Denna lag träder i kraft den

19 .

På ett ärende på vilket förvaltningsprocesslagen (/) med stöd av 82 § 1 mom. i nämnda lag inte tillämpas, tillämpas de stadganden som är i kraft då denna lag träder i kraft.

4.

Lag

om ändring av lagen om förvaltningsförfarande

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 6 augusti 1982 om förvaltningsförfarande (598/82) 22 § samt fogas till lagen en ny 24 a § som följer:

22 §

Tolkning och översättning

Myndigheten skall ordna tolkning och skaffa översättning, om en part i ett ärende som kan anhängiggöras av en myndighet inte behärskar det språk som enligt språklagen (148/22) skall användas vid myndigheten eller om parten på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd.

Av särskilda skäl kan myndigheten ordna tolkning och skaffa översättning också i andra fall än de som avses i 1 mom.

Myndigheten skall se till att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolk- och översättningshjälp i ärenden som behandlas vid myndigheten.

24 a §

Anvisningar om rättelsemedel

Skall en part yrka på rättelse av ett beslut, lämna beslutet för att prövas av en myndighet eller iaktta något annat sådant rättelseförfarande i saken innan han kan anföra besvär över beslutet, skall i samband med beslutet ges anvisningar om användning av sådant rättelsemedel.

Om besvärshanvisning som skall fogas till ett beslut stadgas i 3 kap. förvaltningsprocesslagen (/).

Denna lag träder i kraft den

19 .

Helsingfors den 2 februari 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister Sauli Niinistö

3.

Lag

om ändring av lagen om länsrätterna

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 31 december 1974 om länsrätterna (1021/74) 3 och 12 §§, 13 § 2 mom., 14 §, 15 § 3 mom., 16—19 och 21—25 §§, 27 § 1 och 2 mom. samt 28 § 1 och 3 mom.,

av dessa lagrum 3 § sådan den lyder i lag av den 10 mars 1989 (242/89) och 14 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 17 januari 1986 (41/86), samt

ändras 1 § 1 mom., 2 §, 11 § 1 mom. 1 punkten, 15 § 2 mom. och 20 §, dessa lagrum sådana de lyder, 1 § 1 mom., 11 § 1 mom. 1 punkten och 15 § 2 mom. i nämnda lag av den 10 mars 1989, 2 § delvis ändrad genom sistnämnda lag och 20 § delvis ändrad genom lag av den 21 december 1984 (949/84), som följer:

Gällande lydelse

1 §

Länsrätterna är allmänna regionala förvaltningsdomstolar.

2 §

Länsrätten handlägger

1) de förvaltningsrättsliga besvärssärenden som den enligt särskilda stadganden skall avgöra,

2) undanröjande av beslut med anledning av klagan i ärenden där länsrätten är bevärsinstans,

3) sådana förvaltningstvistemål som inte enligt särskilda stadganden skall avgöras av någon annan myndighet samt

4) övriga ärenden som den enligt särskilda stadganden skall handlägga och avgöra.

Förvaltningstvistemål är i 10 kap. 26 § rättegångsbalken avsedda mål, i vilka annorledes än i besvärsväg sökes myndighets avgörande i sådan tvist mellan parter, som angår offentligträttslig betalningsskyldighet eller försörjningsplikt eller av offentligt-rättsligt rättsförhållande härflytande annan skyldighet eller rättighet.

3 §

Förvaltningstvistemål handläggs av länsrätten i den domkrets där den part mot vil-

Föreslagen lydelse

1 §

Länsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar i första instans.

2 §

Länsrätten handlägger och avgör de förvaltningsrättsliga besvär, förvaltningstvistemål och andra ärenden som enligt förvaltningsprocesslagen (/) eller annan lag eller förordning hör till dess behörighet.

3 §

(upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

ken ett yrkande riktas har sin hemort. Riktas ett yrkande mot staten, en kommun eller ett annat offentligt samfund eller en självständig offentlighetsanstalt, skall målet handläggas av länsrätten i den domkrets där den myndighet som för samfundets eller anstaltens talan är förlagd eller där samfundet eller anstalten finns.

Är sökanden en enskild person och riktas yrkandet mot staten, får målet även väckas i den länsrätt inom vars domkrets sökanden har sin hemort.

Om ingen länsrätt enligt 1 och 2 mom. är behörig i ett förvaltningsvistemål, men målet skall avgöras i Finland, skall det handläggas av länsrätten i Nylands län.

11 §

I stället för en lagfaren ledamot deltar en sakkunnigledamot i handläggningen och avgörandet av ärenden som gäller

1) omhändertagande av barn, placering i vård utom hemmet och upphörande av omhändertagande enligt barnskyddslagen (683/83),

12 §

Ärende anhängiggöres i länsrätt skriftligen genom besvär, klagan, underställning eller ansökan eller genom framställning av myndighet.

13 §

Länsombud och i beskattningslagen avsett prövningsombud får ej vara ledamot eller extra ledamot av länsrätten, ej heller föredraga ärenden i länsrätten. Detsamma gäller suppleanter för länsombud och prövningsombud.

14 §

Såframt ärende i länsrätt icke avvisas eller yrkande av den som anhängiggjort ärendet icke omedelbart forkastats, skall annan part beredas tillfälle att skriftligen avgiva bemötande eller förklaring.

(mom. 2 har upphävts tidigare)

Länsrätten kan utsätta viss tid, inom vilken bemötande, förklaring, i 2 mom. avsedd anmälan eller genmäle skall avgivas, vid äventyr att underlåtenhet att avgiva dessa icke

11 §

I stället för en lagfaren ledamot deltar en sakkunnigledamot i handläggningen och avgörandet av ärenden som gäller

1) omhändertagande av barn, placering i vård utom hemmet, upphörande av omhändertagande eller begränsning av kontakterna enligt barnskyddslagen (683/83),

12 §

(upphävs)

(2 mom. upphävs)

14 §

(upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

hinder för att ärendet handlägges och avgöres.

15 §

Föredraganden kan på länsrättens vägnar utan att föredra ärendet fordra bemötanden och förklaringar samt akten och ett utlåtande av den myndighet som tidigare har avgjort ärendet liksom även annan motsvarande utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Föredraganden kan likaså sätta ut en i 14 § 3 mom. nämnd tid för bemötande eller förklaring. En biträdande tjänsteman, som kan anses tillräckligt kompetent, kan förordnas att i föredragandens ställe vidta sådana åtgärder som avses i detta moment.

Föredragande skall före föredragningen bereda i beskattningslagen avsett prövningsombud tillfälle att göra sig förtroget med handlingarna i de ärenden, i vilka prövningsombudet enligt lag bevakar statens, kommunernas, församlingarnas eller folkpensionsanstaltens rätt.

Föredraganden kan på länsrättens vägnar utan att föredra ärendet fordra bemötanden och förklaringar samt akten och ett utlåtande av den myndighet som tidigare har avgjort ärendet liksom även annan motsvarande utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Föredraganden kan likaså sätta ut viss tid för bemötande eller förklaring. En biträdande tjänsteman som kan anses tillräckligt kompetent kan förordnas att i föredragandens ställe vidta sådana åtgärder som avses i detta moment.

(3 mom. upphävs)

16 §

Länsrätt kan för sakens utredande anställa muntlig förhandling. Vid muntlig förhandling kan part även höras under sanningsförsäkran samt vittnen och sakkunniga höras på ed.

Parterna skall skriftligen kallas till muntlig förhandling. Part kan kallas därtill vid äventyr, att hans frånvaro icke utgör hinder för ärendets handläggning och avgörande.

Har i 14 § 2 mom. avsedd part inom av länsrätten utsatt tid anmält, att han önskar bli muntligen hörd, skall muntlig förhandling anställas. Kan kallelse till muntlig förhandling icke genom enskild delgivning meddelas part, som gjort dylik anmälan, kan ärendet likväl avgöras utan muntlig förhandling.

(upphävs)

16 §

17 §

Är vittnes eller sakkunnings boningsort belägen i annat län eller kan de av annan dylik anledning icke utan svårighet infinna sig i länsrätt, kan länsrätten förordna, att muntligt förhör med vittnen eller sakkunniga skall anställas vid annan länsrätt eller ock

(upphävs)

17 §

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

vid den rådstuvurätt eller häradsrätt, där detta lämpligast kan ske.

Parterna skall av den länsrätt, rådstuvurätt eller häradsrätt som anställer muntligt förhör, på förhand underrättas om förhöret i den ordning, som är stadgad för delgivning i förvaltningsärenden. Part äger rätt att närvara vid förhöret och ställa frågor till vittnen och sakkunniga.

18 §

Länsrätt kan för sakens utredande förrätta syn eller förordna en eller två av sina ledamöter att förrätta synen. Länsrätten kan även till syneförrättningen kalla en eller flera sakkunniga.

Parterna skall beredas tillfälle att närvara vid syn, vid vilken de även äger rätt att förete muntlig och skriftlig utredning.

19 §

Åt person, som på förordnande av länsrätt infunnit sig för att vittna, erlägges av statens medel ersättning för erforderliga kostnader för resa och utkomst samt för ekonomisk förlust i enlighet med vad som är stadgat i lagen om bestridande av bevisningskostnader med statens medel (666/72) och förordningen med samma rubrik (813/72).

Åt person, som på förordnande av länsrätt infunnit sig för att höras såsom sakkunnig eller för att delta i förrättande av syn, erlägges av statens medel arvode och ersättning i enlighet med vad i 17 kap. 53 § rättegångsbalken är stadgat.

Då behandlingen av ärende avslutas, skall länsrätten avgiva utlåtande om, huruvida de i 1 och 2 mom. avsedda, till utbetalning förordnade ersättningarna och arvoden stannar staten till last eller huruvida part eller någon av parterna helt eller delvis skall ersätta dem till staten.

20 §

Ovan i 16 § avsedd muntlig förhandling och i 17 § avsett muntlig förhör skall hållas inom slutna dörrar i ärenden angående skatt eller offentlig avgift samt i de andra ärenden, i vilka plikt att hemlighålla är stadgad. Länsrätt kan förordna, att ärende skall handläggas inom slutna dörrar, såframt offentlig handläggning skulle medföra särskild olägenhet för part.

18 §

(upphävs)

19 §

(upphävs)

20 §

Behandlingen skall ske inom slutna dörrar i ärenden som gäller skatt eller offentlig avgift samt i de andra ärenden i vilka sekretessplikt stadgas. Länsrätten kan förordna att ett ärende skall behandlas inom slutna dörrar, om offentlig behandling kan medföra särskild olägenhet för en part.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid muntlig förhandling och muntlig förhör skall i övrigt *stadgandena* i lagen om offentlighet vid rättegång (945/84) iakttas.

Vid *behandlingen* skall i övrigt iakttas lagen om offentlighet vid rättegång (945/84).

21 §

Länsrätt kan, när den finner sakens natur eller synnerligt skäl det påkalla, ålägga part eller ombud, som för offentligt samfunds talan i länsrätten, att vid vite inställa sig till ovan i 16 § avsedd muntlig förhandling.

(upphävs)

21 §

22 §

Erfordras för avgörandet av ärende tilläggsutredning utöver den, som erhållits i saken enligt 12, 14, 15, 16, 17, och 18 §§, införskaffas sådan av länsrätten på tjänstens vägnar.

(upphävs)

22 §

Part skall beredas tillfälle att avgiva förklaring beträffande tilläggsutredning som införskaffats på tjänstens vägnar, såframt länsrätten anser att utredningen kan inverka på sakens avgörande.

23 §

Om jäv för ordförande och övriga ledamöter i länsrätt gäller vad om domarjäv är stadgat.

(upphävs)

23 §

24 §

Yppar sig meningsskiljaktighet, avgöres ärende i länsrätt genom omröstning med iakttagande av samma förfarande som i kollegial domstol.

(upphävs)

24 §

25 §

Utan hinder av vad ovan är stadgat tillämpas vid handläggningen av ärende i länsrätten i annan lag ingående stadganden om förfarandet i särskilda ärenden.

(upphävs)

25 §

Vid handläggningen av ärende i länsrätten iakttages eljest i tillämpliga delar laga rättegångsordning.

27 §

Länsrätts utslag och beslut avfattas skriftligen i form av särskild expedition. Utslaget eller beslutet skall innehålla motivering till avgörandet och de lagrum som tillämpas.

(1 och 2 mom. upphävs)

27 §

Utslag eller beslut delgives i den ordning som är stadgad för delgivning i förvaltningsärenden.

Gällande lydelse

28 §
 Ändring i utslag eller beslut av länsrätt sökes hos högsta förvaltningsdomstolen. Härvid skall iakttas vad i annan lag är stadgat angående ärenden, vilka skall handläggas av länsrätt. Därjämte gäller i fråga om ändringssökande vad om ändringssökande i förvaltningsärenden är stadgat.

Angående verkan av ändringssökande på verkställbarheten av utslag eller beslut gäller vad i 14 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50) stadgas.

Föreslagen lydelse

28 §
 (1 mom. upphävs)

(3 mom. upphävs)

Denna lag träder i kraft den 19.

På ett ärende på vilket förvaltningsprocesslagen (/) med stöd av 82 § 1 mom. i nämnda lag inte tillämpas, tillämpas de stadganden som är i kraft då denna lag träder i kraft.

4.

Lag**om ändring av lagen om förvaltningsförfarande**

I enlighet med riksdagens beslut ändras i lagen den 6 augusti 1982 om förvaltningsförfarande (598/82) 22 § samt fogas till lagen en ny 24 a § som följer:

Gällande lydelse

22 §

Tolkning

Myndighet skall ombesörja tolkning, såvida part i ärende som kan bli anhängiggjort på initiativ av myndigheten inte behärskar det språk som enligt språklagen (148/22) skall användas vid myndigheten, eller om parten på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd.

Av särskilt skäl kan myndighet ombesörja tolkning även i annat än i 1 mom. avsett ärende.

Föreslagen lydelse

22 §

Tolkning och översättning

Myndigheten skall ordna tolkning och skaffa översättning, om en part i ett ärende som kan anhängiggöras av en myndighet inte behärskar det språk som enligt språklagen (148/22) skall användas vid myndigheten eller om parten på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd.

Av särskilda skäl kan myndigheten ordna tolkning och skaffa översättning också i andra fall än de som avses i 1 mom.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

Myndigheten skall se till att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolk- och översättningshjälp i ärenden som behandlas vid myndigheten.

24 a §

Anvisningar om rättelsemedel

Skall en part yrka på rättelse av ett beslut, lämna beslutet för att prövas av en myndighet eller iakttä något annat sådant rättelseförfarande i saken innan han kan anföra besvär över beslutet, skall i samband med beslutet ges anvisningar om användning av sådant rättelsemedel.

Om besvärshanvisning som skall fogas till ett beslut stadgas i 3 kap. förvaltningsprocesslagen (/).

Denna lag träder i kraft den
19 .
