

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till
ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocessla-
gen**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås ändringar i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Förvaltningslagen kompletteras med ett nytt kapitel med bestämmelser om omprövning. Avsikten är att förvaltningslagen i egenskap av allmän lag ska reglera behandlingen av omprövningsärenden. Målet är att förtydliga omprövningsförfarandets ställning och art som rättsmedel samt att öka förfarandets förutsebarhet. Samtidigt kan förvaltningsmyndigheterna få effektivare redskap när det gäller att avgöra omprövningsärenden. Detta stöder serviceprincipen i förvaltningen och är ägnat att öka förvaltningsmyndigheternas självständiga roll och ansvar när det gäller att ge rättsskydd i efterhand.

Avsikten är att förvaltningslagen också framdeles ska vara en ram som reglerar behandlingen av omprövningsärenden och att det dessutom ska finnas särskilda bestämmelser inom de olika förvaltningsområdena. De föreslagna bestämmelserna ska således framför allt komplettera och precisera omprövningsförfarandet med utgångspunkten att ett välfungerande omprövningssystem på ett smidigt, effektivt och förmånligt sätt kan rätta till sådana oriktigheter i förvaltningsbeslut som förvaltningsmyndigheterna lämpligen kan avgöra inom ramen för rättsskyddssystemet i efterhand. Ett klarare och mer precist omprövningssystem kan således få en mer allmän betydelse för hur väl rättsskyddssystemet fungerar.

Avsikten med den föreslagna allmänna lagstiftningen är att vägleda parterna men också förvaltningsmyndigheterna när omprövning begärs och när begäran behandlas och avgörs. Detta kan förbättra kvalitén på myndigheternas verksamhet samt också rent allmänt

förbättra förvaltningens resultat. Med dessa utgångspunkter gäller de föreslagna procedurbestämmelserna den tid inom vilken omprövning ska begäras, formen för och innehållet i begäran, skyndsam behandling, omprövningsmyndighetens rätt att bestämma om verkställighet av beslut, hur omprövningsbegäran ska avgöras och hur sak- eller skrivfel ska rättas i det sammanhanget.

Målet är dessutom att förbättra möjligheterna enligt förvaltningslagen att rätta sakfel. Möjligheterna att rätta sakfel utvidgas enligt förslaget så att även ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet ska kunna vara en grund för rättelse.

Omprövningssystemets förhållande till överklagande genom besvär förtydligas. Enligt förslaget kompletteras förvaltningsprocesslagen med bestämmelser om rätten att överklaga beslut om omprövning och om den betydelse begäran om omprövning har för innehållet i överklagandet.

Målsättningen med propositionen är att stärka omprövningssystemets ställning och betydelse som rättsmedel. Ett utvidgat tillämpningsområde för omprövningssystemet är vid sidan av procedurbestämmelserna ett viktigt redskap för att nå detta mål. Ju mer omprövningssystemet tillämpas inom förvaltningens olika delområden, desto bättre möjligheter har förvaltningsmyndigheterna att medverka när det gäller att i efterhand, på ett sätt som effektiviserar rättsskyddet rätta fel i förvaltningsbeslut. I propositionen presenteras därför också alternativ och möjligheter att utvidga tillämpningsområdet för omprövningssystemet.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft våren 2010.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING	4
2 NULÄGE	8
2.1 Omprövningssystemets bakgrund och utveckling	8
2.2 Omprövningssystemet enligt gällande lagstiftning	8
Självrättelse enligt förvaltningslagen	8
Beskrivning av omprövningssystemet på olika förvaltningsområden	9
Bestämmelserna om förfarandet i omprövningsärenden	13
2.3 Utländsk lagstiftning och EU-lagstiftning	15
Valet av jämförelseobjekt	15
Sverige	15
Norge	16
Danmark	17
Tyskland	18
Frankrike	19
Europeiska unionen	19
2.4 Bedömning av nuläget	21
Om behovet att utveckla förvaltningslagens system för att rätta fel	21
Omprövningssystemet som föremål för en övergripande utveckling	22
De närmare utgångspunkterna för att utveckla omprövningssystemet	23
Bedömning av behovet att innehållsmässigt utveckla omprövningssystemet	25
Om behovet att införa ny svenskspråkig terminologi	28
3 PROPOSITIONENS MÅL OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	29
3.1 Mål och alternativa lösningar	29
Förvaltningslagens system för att rätta fel utvecklas	29
Tillämpningsområdet för omprövningssystemet utvidgas	29
Utveckling av bestämmelserna om förfarandet vid omprövning	33
3.2 De viktigaste förslagen	34
Större möjligheter att med stöd av förvaltningslagen rätta sakfel	34
Bestämmelserna om förfarandet vid omprövning utvecklas	34
Uttrycket ”begäran om omprövning”	46
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	46
4.1 Inledning	46
4.2 Ekonomiska konsekvenser	46
4.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	47
4.4 Samhälleliga konsekvenser	48
5 BEREDNINGEN AV ÄRENDET	48
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	48
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	49
DETALJMOTIVERING	53
1 MOTIVERING AV LAGFÖRSLAGEN	53
1.1 Förvaltningslagen	53
7 a kap. Omprövningsförfarande	53

1.2	Förvaltningsprocesslagen	61
2	IKRAFTTRÄDANDE.....	64
3	FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING.....	64
	LAGFÖRSLAG.....	66
	Lag om ändring av förvaltningslagen	66
	Lag om ändring av förvaltningsprocesslagen	69
	BILAGA.....	70
	PARALLELLTEXT.....	70
	Lag om ändring av förvaltningslagen	70

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Rättsskyddssystemet inom förvaltningen har planmässigt utvecklats under de senaste åren när det gäller såväl preventivt som repressivt rättsskydd. Genom förvaltningslagen (434/2003), som trädde i kraft den 1 januari 2004, skapas och främjas förutsättningar i enlighet med 21 § i grundlagen för god förvaltning och rättsskydd i förvaltningsärenden. Inom förvaltningsrättskipningen har förvaltningsdomstolarnas organisatoriska ställning utvecklats och utvecklingen har även i övrigt styrts i en riktning som stärker ett tvåinstanssystem för förvaltningsdomstolarna. Utgångspunkten i förvaltningsprocesslagen (586/1996) är att förvaltningsbeslut överklagas hos förvaltningsdomstolarna och att besvärinstanserna i regel är två.

Trots detta utvecklingsarbete finns det fortfarande kvar luckor i rättsskyddssystemet som försvårar förvaltningsdomstolarnas arbete och därmed reflekteras på individens rättsskydd. Antalet överklaganden har under de senaste åren börjat växa, vilket delvis har berott på att nya ärenden har överförts på förvaltningsdomstolarna, och behandlingstiderna har ställvis blivit längre. Att överklagandena stockar sig har upplevts som ett problem i förhållande till kraven på rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen och artikel 6 i Europakonventionen. I Europadomstolens rättspraxis utformas aktivt innehållet i kravet på skäligen behandlingstid. I synnerhet detta har påverkat diskussionen om hur rättsskyddsmaskineriet fungerar. På nationell nivå har man frågat sig hur förvaltningsdomstolarnas rättskipande verksamhet vid behov kunde påskyndas eller hur man åtminstone kunde få behandlingstiderna att hållas inom sådana gränser som en internationell nivå för mänskliga rättigheter förutsätter. Utvecklingsåtgärderna på senare tid har härigenom

inriktats på att förbättra förvaltningsdomstolarnas arbetsvillkor, t.ex. genom att införa lättare sammansättningar.

Även andra slags förväntningar har börjat ställas på förvaltningsdomstolarna. Produktivitetsprogrammet för statsförvaltningen (Statsrådets beslut om ramarna för åren 2007—2011, FM 5/214/2006) förpliktar ministerierna att planera produktivetsfrämjande åtgärder så att tillräcklig verksamhet kan upprätthållas med mindre finansiering än förr. Genomförandet av produktivetsprogrammet innebär bl.a. att personalen inom rättsväsendet skärs ned (Justitieministeriets produktivetsprogram för åren 2007—2015, 7.11.2008). Detta innebär att domstolsväsendets verksamhet måste bli effektivare. Det har därför blivit nödvändigt att fråga sig på vilket sätt förvaltningsdomstolarnas primära uppgift, att ge så gott rättsskydd som möjligt, kan kombineras med de planer och därav följande målsättningar som ingår i produktivetsprogrammet för statsförvaltningen.

I de ovan nämnda krav och förväntningar som ställs på förvaltningsdomstolarnas verksamhet är det fråga om hur rättsskyddssystemet fungerar i dagsläget, men också på olika sätt om förändrade förhållanden. När förvaltningsdomstolarnas organisation och verksamhet utvecklas utifrån effektivitetshänsyn ställer 21 § i grundlagen och artikel 6 i Europakonventionen vissa gränser. Därför är det skäl att bedöma förvaltningsdomstolarnas arbetsförhållanden även med hänsyn till innehållet. Man kan fråga sig vilka slags ärenden som i dagsläget hamnar hos förvaltningsdomstolarna och om förvaltningsdomstolen alltid är rätt ställe för att avgöra tvister inom förvaltningen. Har utvecklingen av rättsskyddssystemet inom förvaltningen, så som att internt ändringssökande i huvudsak har avskaffats, således lett till att domstolarna har fått ta emot ärenden som åtminstone i

första instans kunde avgöras på något annat sätt än genom rättskipningsförfarande? Kan domstolarna under dessa omständigheter således tillräckligt mycket koncentrera sig på det de finns till för, dvs. på att avgöra laglighetsfrågor som kommer upp i egentliga rättstvister? De här frågorna visar på ett behov att lyfta fram även andra än organisatoriska lösningar när det gäller att effektivisera rättsskyddssystemet.

Inom förvaltningen inträffar fortlöpande olika slags fel, vilket beror på olika orsaker så som att förvaltningen har vuxit och blivit mer komplicerad samt på det stora antalet beslut som ska fattas. Till grunderna för vårt system har sedan gammalt hört att förvaltningsmyndigheterna har en möjlighet att rätta fel i förvaltningsbeslut. Myndigheternas andel i ansvaret för att fel i förvaltningsbeslut rättas har också aktualiserats i reformen av förvaltningslagen, där man såg över de tidigare bestämmelserna om rättelse av fel i beslut. Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om rättelse av sak- och skrivfel på förvaltningsmyndighetens eget initiativ samt som ett nytt förfarande även rättelse av fel i förfarandet (FörvL 50—53 §). Möjligheterna att rätta fel har således utökats. Traditionellt har förvaltningsmyndigheterna också kunnat rätta fel i förvaltningsbeslut i samband med överklagande. I lagstiftningen har redan länge funnits ett arrangemang, där det förutsätts ny behandling inom förvaltningen innan man tyr sig till överklagande. Den nya behandlingen har tidigare kallats rättelseyrkande och arrangemanget har redan tagits i bruk inom olika delar av förvaltningen beträffande rätt många olika slags ärenden. I systemet med rättelseyrkande, som i Sverige närmast motsvaras av omprövning, ska förvaltningsmyndigheten, efter ett yrkande som stöder sig på lag, undersöka om det finns ett sådant fel i ett tidigare förvaltningsbeslut som det påstås i yrkandet. Först efter detta behandlingsskede kan saken överklagas hos besvärnsinstansen.

Omprövning i form av ett rättsmedel som är ett obligatoriskt skede innan ett beslut får överklagas, och som tidigare ofta kallats lagstadgad självrättelse, utgör grundidén för omprövningsinstitutet. Omprövningsbegreppet kan dessutom kompletteras med sådana

arrangemang som har samband med delegering av befogenheter från ett kollegialt organ till underlydande tjänsteinnehavare. Som omprövning räknas således i föreliggande proposition sådan hierarkisk omprövning där ett beslut av en tjänsteinnehavare först överförs till den behöriga myndigheten innan det får överklagas. Även beslut som tjänstemän fattar kan vara föremål för sådan hierarkisk omprövning.

Liksom ett svar på de ovan nämnda frågorna om vilka ärenden som bör behandlas av förvaltningsdomstolarna har man på senare tid på ett nytt sätt börjat lyfta fram förvaltningsmyndigheternas roll när det gäller att rätta fel i förvaltningsbeslut. Framför allt har det varit fråga om att öppna en diskussion om vilka möjligheter det sedan tidigare gällande systemet med rättelseyrkanden kunde erbjuda nu när rättsskyddet ska utvecklas. Riksdagens förvaltningsutskott har således konstaterat att det i samband med arbetet med att utveckla förvaltningsrättskipningen är på sin plats att göra en mer omfattande bedömning av möjligheterna till och betydelsen av att effektivisera det förvaltningsinterna rättelse-systemet (FvUB 13/2005 rd och FvUL 60/2006 rd). I regeringsprogrammet (statsminister Matti Vanhanens II regering) betonas också betydelsen av högklassigt rättsskydd i förvaltningen. Därmed har det uppkommit behov att bl.a. utveckla systemet för förvaltningsintern omprövning.

I reformen av förvaltningslagen har man med stöd av serviceprincipen betonat förvaltningens delansvar när det gäller att rätta fel i förvaltningsbeslut. Detta delansvar har utvidgats när det gäller förutsättningarna enligt förvaltningslagen att rätta sakfel. Med hänsyn till förvaltningsdomstolarnas verksamhet är det viktigt att uppgiften att ge rättsskydd i efterhand nu fördelas och bedöms också när det gäller tillämpningsområdet för andra rättsmedel. Sedan förvaltningsinternt överklagande i huvudsak har försvunnit ur vår rättsordning, är det skäl att undersöka möjligheten att när rättsskyddet i efterhand utvecklas använda sig av omprövning som rättsmedel och ett obligatoriskt skede före ändringssökande. Avsikten är inte att förvaltningsdomstolarnas uppgifter ska överföras på förvaltningsmyndigheterna. Däremot

är det fråga om att rättelse av fel i förvaltningsbeslut ska ske med en riktig resursallokering hos den myndighet inom rättsskyddssystemet i dess helhet som bör anses vara bäst lämpad att sköta denna rättsskyddsuppgift. När förvaltningsrättsskipningen har utvecklats på en klart domstolsmässig bas och egentligt överklagande allt mer har koncentrerats till förvaltningsdomstolarna, är det samtidigt viktigt att förvaltningsdomstolarna inte belastas med sådana ärenden där det trots påstådda fel i förvaltningsbesluten inte är fråga om att de har utvecklats till egentliga rättstvister. I den mån förvaltningsdomstolarnas verksamhet stockas av sådana ärenden bör det anses att uppgiftsfördelningen inom rättsskyddssystemet inte är i skick och att den således måste ses över.

Rättsskyddssystemet inom förvaltningen har sedan gammalt byggt på utgångspunkten att förvaltningsbesluten ska bli riktiga så tidigt som möjligt. Tyngdpunkten i rättsskyddet har således legat på det preventiva rättsskyddet. Därför måste förvaltningsmyndigheterna bära ansvar för att förvaltningsbesluten är riktiga till form och innehåll. Dessutom måste myndigheterna vid behov visa beredskap att rätta fel i förvaltningsbesluten. Avsikten är ändå inte att förvaltningsmyndigheterna ska börja fungera som egentliga rättsskipningsmyndigheter, utan att de ska rätta de mest uppenbara felen i sin egen verksamhet. En utveckling av omprövningssystemet bör därför ses som en metod att på ett nytt sätt lyfta fram förvaltningsmyndigheternas eget uppgiftsområde när det gäller att rätta fel inom förvaltningen. Detta förstärker samtidigt den mer omfattande strukturella målsättningen att hålla tyngdpunkten för rättsskyddet i ett så tidigt skede som möjligt. En sådan tyngdpunkt motiveras särskilt av serviceprincipen, som är ett uttryck för god förvaltning och vars betydelse har vuxit på senare tid. Serviceprincipen i förvaltningen förutsätter även den att myndigheterna utan dröjsmål tar tag i fel som de upptäcker i sin verksamhet (i sina beslut). Utvecklingen av rättsskyddssystemet inom förvaltningen bör således inte enbart ses ur domstolsväsendets perspektiv, utan kan kopplas till det behov som kravet på god förvaltning ställer på att öka förvaltningsmyndigheternas självständi-

ga roll och ansvar inom det s.k. repressiva rättsskyddets område. Uppgiften att aktivt rätta kan således med fog allt tydligare knytas till en del av förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Omprövningssystemet inom förvaltningen har utvecklats under flera årtionden och utvecklingsriktningen har redan rätt länge varit att utvidga tillämpningsområde för systemet på olika förvaltningssektorer. Trots utvecklingsåtgärderna har omprövningsinstitutet dock förblivit ett slags sidospår när det gäller massärenden i det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet som helhet. Utvecklingsåtgärderna har också annars fördelats på särskilda förvaltningssektorer. Därför har systemet blivit något splittrat så att det numera är svårt att bilda sig en klar helhetsbild av det. Ska omprövningssystemet utvecklas och dess betydelse öka, måste således systemet mer koncentrerat än förr bli föremål för en helhetsbedömning med utgångspunkt i god förvaltning.

För att förvaltningsmyndigheterna ska kunna ge fullödigt rättsskydd är det samtidigt viktigt att den möjlighet omprövningssystemet ger att rätta fel i förvaltningsbeslut går att använda i så stor omfattning som det är motiverat i rättsskyddssystemet som helhet. I det syftet presenteras i föreliggande proposition synpunkter och motiveringar för på vilket sätt omprövningssystemet kunde utvidgas i förvaltningen. I beredningen har man försökt närma sig utvidgningen framförallt ur ett perspektiv som tjänar helheten. Då kan man granska behoven och möjligheterna att genomföra ett (obligatoriskt) omprövningssystem som bygger på en allmän bestämmelse eller alternativt ett omprövningssystem som utvidgas att gälla vissa bestämda förvaltningssektorer. I sista hand har man försökt presentera sådana helheter avseende förvaltningens och rättsskyddssystemets funktion samt lagstiftningens enhetlighet inom vilka en utvidgning av systemet kunde ha mer allmän principiell betydelse.

Avsikten är att man inom de olika förvaltningssektorerna utifrån de exempelfall som tagits fram separat ska överväga möjligheterna att ta i bruk eller att utvidga omprövningssystemet. Utvidgningen av systemet ska alltså även framdeles ske i form av separata lag-

stiftningsprojekt för förvaltningssektorerna. Då blir det möjligt att bedöma om ett införande av omprövning medför andra behov att reformera lagstiftningen i fråga, liksom även om systemet samtidigt kunde utvidgas till motsvarande eller andra ärenden inom samma förvaltningssektor. Därvid är det dock viktigt att de synpunkter som framgår av föreliggande proposition beaktas i innehållet i arbetet när lagstiftningen i olika sammanhang reformeras.

Grundlagens 21 § förutsätter att de viktigaste processuella rättskyddsgarantierna för administrativt beslutsfattande garanteras genom lag. Grundlagens krav på god förvaltning har i första hand tagits in i förvaltningslagen, som också tillämpas i omprövningsförfarandet. I beslutsfattandet i första skedet är det i typfallet fråga om ett ensidigt avgörande av en förvaltningsmyndighet angående någons fördel, rätt eller skyldighet. Till omprövningsförfarande kanaliseras däremot ärenden, där det på ett eller annat sätt är fråga om missnöje med ett avgörande som fattats i ett förvaltningsärende. En begäran om omprövning blir således anhängig genom att ändring söks. För parten är det då väsentligt att få rättskydd i ett enskilt fall. För myndigheten är det en viktig skyldighet att kontrollera avgörandets laglighet. Eftersom omprövningsförfarandet kommer igång efter en begäran om rättskydd, spelar de administrativa målsättningarna inte en lika central roll som när beslut fattas i det första skedet. I indelningen av det administrativa rättskyddet hänförs omprövningsbegäran också till rättsmedlen i efterhand, tillsammans med bl.a. överklagande genom besvär. Fastän avgörandet av en begäran om omprövning klart är en del av det administrativa beslutsfattandet, dvs. förvaltningsförfarandet, är rättskyddssynpunkterna mer framträdande än vid beslutsfattandet i det första skedet och därmed även det element som är besläktade med egentligt ändringssökande.

Trots släktskapet med överklagande har omprövningssystemet inte alls beaktats på något särskilt sätt i förvaltningslagen. Detta innebär numera ett problem för omprövningssystemets funktionsduglighet och effektivitet liksom även för individens rättskydd. Problemet har på senaste tid blivit allt up-

penbarare samtidigt som det å andra sidan upplevs behov att utvidga tillämpningsområdet för omprövningssystemet och även mer allmänt att effektivisera användningen av systemet inom det repressiva rättskyddets område. Det finns inte orsak att öka betydelsen av omprövningssystemet enbart genom att utvidga systemets tillämpningsområde, utan samtidigt är det skäl att bedöma de villkor som gäller det redan nu existerande omprövningssystemet.

Omprövningsförfarandet regleras vid sidan av förvaltningslagen på olika ställen i lagstiftningen. Särskild lagstiftning om förfarandet har tillkommit samtidigt som skyldighet eller rätt att begära omprövning har införts. Lagstiftningen är vanligen rätt knapphändig till sin natur och gäller villkoren för att en begäran om omprövning ska bli anhängig. Speciallagstiftningen är därför ställvis bristfällig och den ger en rätt splittrad helhetsbild av hela systemets natur. Eftersom omprövning obestridligt är ett särartat rättsmedel på gränsområdet mellan egentlig förvaltning och förvaltningsrättskipning, borde förfarandet få en tydligare och mer självständig roll i förvaltningslagen. Detta skulle öka förvaltningslagens betydelse som den allmänna lag som reglerar behandlingen av omprövningsärenden, vilket på lång sikt skulle förenhetliga förfarandena i dessa frågor. En allmän reglering skulle även i övrigt klargöra den allmänna bilden av omprövningssystemet och förbättra hela systemets användbarhet. Detta skulle ha betydelse för individens rättskydd samt för en smidig och kostnadseffektiv behandling av ärendena. Regleringen kunde också indirekt påverka förvaltningsdomstolarnas verksamhet så att besvärsmålen behandlas mer effektivt. I föreliggande proposition föreslås därför enhetliga och allmänna bestämmelser om förfarandet i omprövningsärenden och att dessa bestämmelser tas in i ett eget kapitel i förvaltningslagen.

Omprövningssystemet borde förtydligas också i förhållande till överklagande genom besvär. Därför föreslås det att förvaltningsprocesslagen kompletteras med bestämmelser om de viktigaste frågor som gäller överklagande av beslut med anledning av begäran om omprövning.

2 Nuläge

2.1 Omprövningssystemets bakgrund och utveckling

Ursprungligen byggde rättelse av förvaltningsbeslut på ett oreglerat rättsläge, där läran om rättskraft hade viktig betydelse för gränsdragningen när omprövning var möjlig. En del förvaltningsakter ansågs vinna materiell laga kraft (rättskraft), medan andra inte gjorde det. I de fall rättskraftsläran inte ställde hinder ansågs det att en enskild part kunde vända sig till den myndighet som hade fattat beslutet och att myndigheten kunde återkalla eller ändra sitt tidigare beslut. I systemet talade man om att vända sig till samma myndighet. Detta räknades tydligt till rättsmedlen och jämfästades som system i hög grad med överklagande genom besvär.

Vid medlet av 1900-talet fanns det fortfarande möjlighet att tillämpa oreglerad omprövning inom gränserna för rättskraftsläran. Till en del infördes dock skriven lag. I vissa specialbestämmelser föreskrevs att självrättelse var ett obligatoriskt skede före överklagande. Lagstiftningen påverkades av den förändring och utveckling som börjat ske i förvaltningens natur och funktionssätt. Inom förvaltningen fattades allt oftare så kallade massbeslut. Arten av fel som gällde dem ansågs kräva smidigare och effektivare metoder att rätta än förvaltningsrättskipning. Möjligheten till omprövning ansågs medföra att man kunde gallra bort enkla fel och samtidigt minska det växande förvaltningsrättskipningssystemets ansvar för att rättssäkerhet garanterades, så att förvaltningsrättskipningen kunde koncentrera sig på att avgöra verkliga rättsfrågor.

Vid den senare delen av 1900-talet hade tyngdpunkten i arbetet på att utveckla förvaltningsrättskipningen redan en längre tid legat på rättskipningsorganisationen i lägre instans. Avsikten var att förbättra länsrätternas arbetsvillkor i deras egenskap av basenhet inom förvaltningsrättskipningen. Det fanns en önskan om att förvaltningstvister skulle avgöras i ett så tidigt skede som möjligt och en utveckling av omprövningssystemet ansågs stödja denna målsättning. Målet var att länsrätterna inte skulle behöva avgöra

sådana ärenden som kunde rättas i ett enklare förfarande och i lägre instans. Uppfattningen att det dock inte fanns förutsättningar för att omprövning allmänt skulle bli ett obligatoriskt första skede före överklagande blev allt mer allmänt rådande. Därför började systemet utvecklas rätt självständigt inom olika sektorer av förvaltningen.

Utvecklingsarbetet kom igång framför allt på skatterättens område, där omprövning numera utgör en omfattande helhet. Utvecklingen på skatterättens område har visat riktningen för att utveckla omprövningssystemet även på andra sektorer av förvaltningen. En annan omfattande helhet skapades inom kommunalförvaltningen. Intern kommunal omprövning togs i bruk i 1995 års kommunallag (365/1995). Denna lagstiftning kan sägas innehålla ett principiellt ställningstagande för att utveckla och utvidga omprövningssystemet.

2.2 Omprövningssystemet enligt gällande lagstiftning

Självrättelse enligt förvaltningslagen

I förvaltningslagen finns bestämmelser om rättelse av sakfel, egentlig självrättelse, och om rättelse av skrivfel, självrättelse av teknisk natur. Utöver villkoren för rättelse av fel gäller bestämmelserna hur ett rättelseärende inleds och förfarandet som ska iaktas (FörvL 50—53 §). Eftersom syftet med bestämmelserna är att de mest uppenbara felen i förvaltningsbeslut ska rättas effektivt och smidigt, har det ansetts motiverat att bestämmelserna finns i den allmänna lagen, utan att systemet binds till strikta tidsfrister eller till att enbart parterna skulle kunna inleda ärendena. Som bakomliggande orsak kan man se behovet att rätta bl.a. fel i massbeslut men samtidigt att mer allmänt institutionalisera möjligheten att rätta förvaltningsbeslut. Avsikten är att dylika fel i beslut inte ska belasta förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Till den delen är målsättningarna således i grunden desamma som när det gäller att utveckla omprövningsinstitutet.

Rättelse av sakfel innebär att myndigheten undanröjer sitt felaktiga beslut och avgör saken på nytt, och då ger ett nytt beslut i saken.

Ett villkor för rättelse av sakfel är enligt förvaltningslagen att beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag eller att det har skett ett fel i förfarandet då beslutet fattades (50 § 1 mom.). Utgångspunkten är att möjligheten till själv rättelse kopplas endast till alldeles uppenbara fel. I lagen förutsätts inte uttryckligen att felet i förfarandet ska vara klart eller uppenbart, även om det enligt rådande tolkning anses att det inte finns anledning till rättelse, om felet i förfarandet är obetydligt och inte har kunnat påverka beslutets innehåll. Ett beslut kan rättas till partens fördel eller nackdel. Om beslutet rättas till partens fördel, krävs inte partens samtycke. Rättelse till partens nackdel förutsätter däremot att parten samtycker till rättelsen. Samtycke krävs dock inte, om felet är uppenbart och det har föranletts av partens eget förfarande (50 § 2 mom.). Förvaltningslagen ålägger inte myndigheten någon skyldighet att rätta sakfel utan det beror i sista hand på myndighetens prövning om den rättar.

Med rättelse av skrivfel avses i sin tur rättelse av uppenbara skriv- eller räknefel eller andra jämförbara klara fel i ett beslut (51 § 1 mom.). Det är alltså fråga om klart tekniska fel. Utgångspunkten är att myndigheten är skyldig att rätta skrivfel. Ett fel får dock inte rättas, om detta leder till ett oskäligt resultat för parten och om felet inte har föranletts av partens eget förfarande (51 § 2 mom.). Rättelse av skrivfel sker så att den expedition som innehåller felet ersätts med en rättad expedition. Rättelse av skrivfel förutsätter således inte ny behandling av ärendet, men parten måste ges tillfälle att bli hörd innan skrivfelet rättas, om inte detta är onödigt (52 § 2 mom.).

Både rättelse av sakfel och rättelse av skrivfel kan aktualiseras på myndighetens eget initiativ eller på begäran av parten. Initiativet måste tas eller begäran om rättelse göras inom fem år från det beslutet fattades (52 § 1 mom.). Rättelseförfarande kan inledas även om beslutet redan har vunnit laga kraft. Inte heller verkställighet av beslutet hindrar att ett förfarande inleds. När myndigheten behandlar rättelse av ett sak- eller skrivfel kan den förbjuda verkställighet tills

vidare eller bestämma att verkställighet ska avbrytas (53 § 1 mom.).

Rättelse av fel i ett beslut och överklagande är två separata system. Om rättelse eller ändring har sökts i ett beslut som ska rättas eller om ett särskilt föreskrivet förfarande är anhängigt beträffande beslutet, ska den myndighet hos vilken rättelse eller ändring har sökts eller där förfarandet är anhängigt underrättas om att rättelseärendet har tagits upp till behandling och tillställas beslutet i ärendet. Behandlingen av rättelseärendet påverkar inte heller besvärstiden eller någon annan frist (53 § 2 mom.). Dessutom får ett beslut genom vilket en myndighet har avslagit ett yrkande på rättelse av fel inte överklagas genom besvär (53 § 3 mom.).

Beskrivning av omprövningssystemet på olika förvaltningsområden

Skatteförvaltningen. Bestämmelser om rättelseyrkande (omprövning) i inkomstbeskattningen finns i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995), som tillämpas på stats- och kommunalskatt, inkomstbeskattning av samfund, kyrkoskatt och sjukförsäkringsavgift. Lagen om beskattningsförfarande innehåller beträffande den direkta beskattningen grundläggande bestämmelser om begäran om rättelse och förfarandet därvid. Bestämmelser om begäran om rättelse finns också i andra lagar om direkt beskattning, så som lagen om arvs- och gåvoskatt (378/1940) och lagen om förskottsuppbörd (1118/1996). Dessa specialbestämmelser följer i hög grad huvudprinciperna i lagen om beskattningsförfarande.

Enligt lagen om beskattningsförfarande är skriftlig begäran om rättelse ett obligatoriskt skede, som avgörs av skatterättsenämnden. Skatteverket kan dock, till den del begäran bifalls, avgöra en begäran om rättelse som har gjorts av den som har rätt att överklaga beslutet. De mest uppenbara felen avgörs således av den myndighet som har verkställt beskattningen, medan de svårare behandlas i ett separat rättelseorgan. Det beslut som fattas med anledning av begäran om rättelse får överklagas hos förvaltningsdomstolen. Rättelse systemet inom den direkta beskattningen bygger på flera årtionden av ak-

tivt utvecklingsarbete. Efter de ändringar som har gjorts efter hand är det nuvarande systemet rätt täckande; det utgör ett slags grundmodell för hur ett omprövningssystem över huvud taget kan skapas inom en förvaltning där massbeslut fattas.

Inom den indirekta beskattningen är utgångspunkten åtminstone tills vidare en annan och omprövning knyts till överklagande. På senaste tid har det dock föreslagits ändringar också av detta system, så att det skulle motsvara det som gäller den direkta beskattningen (Förslag till reform av överklagande som gäller indirekt beskattning. Finansministeriets skatteavdelnings arbetsgruppspromemoria 4/2007). Genom lag 267/2008, som trädde i kraft 1.5.2008 (RP 160/2007 rd) har ett omprövningssystem inom den indirekta beskattningen i det här skedet genomförts när det gäller bilskattelagens bestämmelser om överklagande.

Annan statsförvaltning. Utöver beskattningsärendena används rättelseyrkande (omprövning) även inom annan statlig förvaltning, även om det inte på något annat förvaltningsområde finns en så omfattande helhet som när det gäller indirekt beskattning. På vissa områden har omprövningssystemet dock en tydligare roll än på andra. Detta gäller framför allt tjänstemanna- och statsbidragsfrågor, där rättelse redan länge har varit i bruk.

Ursprungligen togs omprövningssystemet i bruk i frågor som gäller statstjänstemännens löner. De har utgjort ett viktigt delområde inom massförvaltningens utveckling och tillväxt. Detta rättsmedel har också behållit sin ställning i den lagstiftning som under olika tider har gällt statstjänstemännens rättsliga ställning. Enligt statstjänstemannalagen (750/1994) kan rättelse sökas såväl hos den som fattat beslutet som hos tjänstemannanämnden (52 och 53 §). Likaså är statsunderstödslagens (688/2001) omprövningssystem till sin natur rätt täckande, och omprövning utgör ett obligatoriskt skede beträffande samtliga beslut av statsunderstödsmyndigheterna. Samma utgångspunkt gäller även i regel statsunderstödslagstiftning för olika specialområden. Även när det gäller kommunernas statsandelsärenden (lagen om statsandelar till kommunerna 1147/1996 och t.ex. la-

gen om planering av och statsandel för social- och hälsovården 733/1992) är omprövning (rättelse) huvudregel.

Bestämmelser om rättelse inom allmän statsförvaltning finns också i vallagstiftningen samt i lagstiftningen om olika slags avgifter. Enligt vallagen (714/1998) gäller bestämmelserna om rättelse den massförvaltning som föregår val, rättelse av rösträttsregistret. Tanken är att försöka ha ett så effektivt rättelseförfarande som möjligt före de egentliga valen. Möjlighet att begära rättelse finns också t.ex. enligt lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Fängelselagens (767/2005) bestämmelser om rättelse visar i sin tur hur användbart systemet är i ärenden som gäller många olika slags situationer inom förvaltningen. Begäran om rättelse avgörs av den hierarkiskt högre myndigheten, och systemet kan ses framför allt som ett förvaltningsinternt kontrollmedel före egentligt överklagande.

Systemet med rättelseyrkande (omprövning) har också i stor omfattning tagits i bruk inom universitet och högskolor. Beslut efter omprövning får i regel överklagas hos förvaltningsdomstolen, men normalt inte längre hos högsta förvaltningsdomstolen. Beslut som gäller omprövning av studieprestationer och liknande får däremot inte överklagas. Utöver universitetslagen (558/2009, i kraft 1.1.2010) finns det bestämmelser om omprövning bl.a. i lagen om polisutbildning (68/2005, träder i kraft 1.1.2010), lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) samt i lagen om Räddningsinstitutet (607/2006). Utbildningsväsendet är ett typiskt exempel på att när det har ansetts motiverat att helt och hållet förbjuda överklagande i vissa beslutsärenden, så har man samtidigt infört möjlighet till omprövning – ibland t.o.m. två gånger. Omprövning har betydelse för rättsskyddet också i fall när det finns endast en besvärsinstans.

Även inom trafiklagstiftningen är rättelseyrkande (omprövning) ett vanligt rättsmedel och skede före egentligt överklagande. Bestämmelser om rättelseyrkande finns bl.a. i lagen om tillsyn över fartygssäkerheten (370/1995), fordonslagen (1090/2002), järnvägslagen (555/2006) och luftfartslagen (1242/2005). Systemet används i synnerhet

när den som fattar beslutet är en enskild som utövar offentlig makt, så som ett bedömnings- och besiktningsorgan. Rättelseyrkande är också ett rättsmedel enligt lagen om kontrollavgift i kollektivtrafiken (469/1979).

Likaså finns i miljöskyddslagen (86/2000) bestämmelser om rättelse beslut av bl.a. besiktningsorgan eller motsvarande. Bestämmelser om rättelseyrkande finns på miljöförvaltningens område t.ex. i lagen om utsläppshandel (683/2004), lagen om oljeskyddsfonden (1406/2004) och i gentekniklagen (377/1995). På jord- och skogsbrukets område är livsmedelslagen (23/2006) ett exempel på att tillämpningsområdet för omprövning har utvidgats när ny lagstiftning kommer till. Tidigare gällde traditionellt överklagande, medan omprövning är huvudregel i den nya livsmedelslagens bestämmelser om överklagande. En orsak till att systemet har ändrats är att kontrollbeslut enligt lagen fattas i ett stort antal fall.

I lagen om Forststyrelsen (1378/2004) gäller det som redan blivit huvudregel i lagstiftningen att om offentliga förvaltningsuppgifter har överförts utanför det egentliga myndighetsmaskineriet, ska ändring först sökas genom omprövning och först därefter genom överklagande. Begäran om omprövning (rättesleyrkande) sker i detta fall hos Forststyrelsen som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Det har inte heller ansetts motiverat att enskilda tjänstemäns beslut ska överklagas direkt hos förvaltningsdomstolen, utan det förutsätts att sådana beslut först måste omprövas.

Allmän kommunalförvaltning. Enligt kommunallagen har rättelseyrkande (omprövning) gjorts till ett obligatoriskt skede före kommunalbesvär med syftet att åstadkomma i synnerhet klarhet, smidighet och effektivitet. Den viktigaste utgångspunkten för systemet enligt kommunallagen är att rättelse av fel i så hög grad som möjligt ska ske internt inom kommunens förvaltningsförfarande. Med detta önskar man betona kommunernas självstyrelse men samtidigt också minska antalet ärenden som förs till förvaltningsdomstolarna. Med arrangemanget försöker man dessutom göra det möjligt för kommunmedlemmarna att påverka kommunens interna beslutsfattande. Detta underlät-

tas av att omprövning, i motsats till vad som gäller kommunalbesvär, kan begäras på såväl laglighets- som ändamålsenlighetsgrund. Omprövning kan i regel gälla allt slags kommunalt beslutsfattande och inte bara massärenden. Avsikten har varit att så många olika slags tvister som möjligt ska kunna rättas (omprövas) internt inom kommunen utan egentligt överklagande.

Omprövning enligt kommunallagen sker för det mesta hos en högre myndighet. Detta innebär en förändring i förhållande till den traditionella uppfattningen, enligt vilken begäran om omprövning behandlas i form av självrättelse av myndigheten. Fastän det inte råder någon oklarhet om att omprövningen har karaktären av förvaltningsförfarande, jämföras omprövning enligt kommunallagen i hög grad med kommunalbesvär och bestämmelserna om förfarandet är i huvudsak de samma. Systemet enligt kommunallagen utgör i själva verket ett undantag från hur omprövning traditionellt beskrivs.

Kommunal speciallagstiftning. Eftersom kommunallagen är en s.k. allmän lag, tillämpas dess omprövningssystem endast om inte något annat bestäms genom lag. Om det i speciallag finns särskilda bestämmelser om rättelseyrkande eller överklagande genom förvaltnings- eller kommunalbesvär, ska de tillämpas i stället för kommunallagen. Å andra sidan kan det också i speciallagar konstateras att ändring söks så som kommunallagen föreskriver om rättelseyrkande och kommunalbesvär. Det finns flera slags undantag från kommunallagens system för omprövning och när det gäller omfattningen av möjligheten till omprövning finns det en rätt stor skillnad mellan kommunallagen och speciallagstiftningen.

Socialvården verkställs i huvudsak som kommunal verksamhet enligt socialvårdslagen (710/1982). Socialvårdslagen innehåller allmänna bestämmelser om överklagande av kommunala organs beslut inom den lagstadgade socialvården och bestämmelserna om överklagande tillämpas också i beslutsfattandet enligt speciallagarna för socialförvaltningen, om det inte finns undantag i en speciallag. Verkställighetsuppgifterna inom socialvården sköts av ett kollegialt organ som kommunen utser och vars beslutanderätt kan

delegeras till en sektion men även till tjänsteinnehavare vid detta organ. Beslutsfattande som gäller enskilda individer har ofta överförts på tjänsteinnehavare. I de ärenden som följer huvudregeln för överklagande enligt socialvårdslagen finns det ett heltäckande omprövningssystem för de fall då beslutet fattas av en tjänsteinnehavare under det kollegiala organet. Tjänsteinnehavarens beslutanderätt bygger på delegerad befogenhet. Därför har det ansetts vara en naturlig utgångspunkt att omprövning ska begäras av det kollegiala organet, om man önskar pröva påstådda oriktigheter i tjänsteinnehavarens beslut. När beslutet däremot fattas av organet – även i första instans – kan omprövning i regel inte ske, utan beslutet måste överklagas direkt hos förvaltningsdomstolen. När det gäller kommunal hälsovård finns det å andra sidan endast i begränsad utsträckning bestämmelser om överklagande, eftersom tyngdpunkten ligger på faktisk förvaltningsverksamhet.

Omprövningssystemet enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999) bygger också det på delegerad befogenhet. Enligt lagens 187 § får ett beslut av en tjänsteinnehavare i ett ärende som den kommunala byggnadsinspektionsmyndigheten eller någon annan kommunal myndighet har överfört på tjänsteinnehavaren inte överklagas genom besvär. Den som är missnöjd med beslutet har rätt att få ärendet upptaget till behandling av vederbörande myndighet (*rättelseyrkande*). Föremålet för omprövning är tjänsteinnehavarens beslut i det ärende som har överförts på tjänsteinnehavaren. Till sin natur är det fråga om hierarkisk omprövning av den behöriga myndigheten. Å andra sidan gäller den hierarkiska omprövningen enligt lagens 187 § inte alla beslut som fattas med stöd av lagen och när det gäller en del av besluten överklagas de genom kommunalbesvär medan andra överklagas genom förvaltningsbesvär.

När det gäller kommunalt beslutsfattande om boende tillämpas omprövning däremot på liknande sätt som enligt kommunallagen. Sådana bestämmelser om omprövning finns bl.a. i aravalagen (1189/1993). I det kommunala beslutsfattande som gäller miljö- och naturskydd finns däremot i regel inte rätt att

begära omprövning. Till den delen kan man hänvisa till miljöskyddslagen, naturvårdslagen (1096/1966) och djurskyddslagen (247/1996). Beslut enligt lagen om vattentjänster (119/2001) överklagas till vissa delar genom besvär enligt kommunallagen och i övrigt sker överklagande genom förvaltningsbesvär. Omprövning tillämpas således inte heller på detta område. Bestämmelser om miljöhälsoskydd finns bl.a. i hälso- skyddslagen (763/1994) och i livsmedelslagen. Om beslutanderätten har delegerats kan omprövning enligt dessa lagar begäras av det kommunala organet. Omprövning kan däremot i regel inte begäras när det gäller beslut som organet har fattat i första instans. Överklagande av beslut som fattats med stöd av avfallslagen (1072/1993) sker enligt förvaltningsprocesslagen.

I fråga om kommunal grundläggande utbildning har det ansetts att omprövning går att tillämpa endast när det gäller beslut om elevbedömning. Enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998, 42 §) kan elevens vårdnadshavare hos rektor begära att ett beslut som gäller studieframstegen eller kvarstannande i årskurs eller slutbedömningen omprövas. Om vårdnadshavaren är missnöjd med den nya bedömningen eller med avslag på begäran, kan vårdnadshavaren begära rättelse av länsstyrelsen. En motsvarande bestämmelse finns också i gymnasielagen (629/1998). Enligt yrkeshögskolelagen (351/2003) är det i sin tur möjligt att begära omprövning av beslut som gäller antagning av studerande, beslut om förlust av studierätt samt beslut om bedömning av studieprestationer eller om tillgodoräknande av andra studier eller kunnande som inhämtats på annat sätt.

Omprövning som är bunden till överklagande. Det kan ytterligare konstateras att det särskilt i socialförsäkrings- och socialunderstödsärenden finns ett system enligt vilket rättelse av myndigheterna är knutet till överklagande (omprövning som är bunden till överklagande). Systemet innebär att den inrättning som har fattat beslutet tillställs överklagandet. Inrättningen ska därefter rätta beslutet, om den till alla delar godtar yrkandena i överklagandet. I annat fall ska den inom en bestämd tid skicka överklagandet till be-

svärsmyndigheten. Till den del inrättningen godkänner yrkandena kan den då genom ett interimistiskt beslut rätta sitt tidigare beslut. Bestämmelser om detta finns bl.a. i 12 kap. i folkpensionslagen (568/2007).

Systemet skiljer sig från det allmänna omprövningssystemet bl.a. genom att rättelse i samband med överklagande sker på initiativ av myndigheten utan någon särskild begäran. Parten behöver således inte begära omprövning utan det räcker att parten överklagar. För myndigheten innebär systemet ett extra tillfälle att bedöma saken när yttrande ges med anledning av överklagandet. Eftersom omprövning som är bunden till överklagande tillämpas när det gäller det slags beslut där det fattas många massbeslut, är det primära syftet med omprövningen att garantera ett så smidigt förfarande som möjligt för att rätta uppenbara fel inom massförvaltningen innan besluten överklagas.

I dessa frågor finns det dessutom i allmänhet särskilda bestämmelser om rättelse av sakfel (t.ex. 81 § i folkpensionslagen). Det kan också finnas bestämmelser om andra slags rättelsemöjligheter, så som rättelse eller undandröjande av lagakraftvunna beslut (t.ex. 82 och 84 § i folkpensionslagen). Rättelse av ett laga kraft vunnet beslut är möjligt, om det framkommer nya upplysningar i ett ärende som gäller beviljande av en förvägrad förmån eller utökande av en redan beviljad förmån. Folkpensionsanstalten ska då ompröva saken och den kan utan hinder av ett tidigare laga kraft vunnet beslut bevilja en förvägrad förmån eller bevilja en större förmån än tidigare. Också besvärsmyndigheterna kan göra detsamma när de behandlar överklaganden (folkpensionslagen 82 §).

Bestämmelserna om förfarandet i omprövningsärenden

Förvaltningslagen. I omprövningsärenden tillämpas förvaltningslagen till den del det inte finns speciallagstiftning. I förvaltningslagens 46 § finns en bestämmelse om när anvisningar om rättelsemedel (dvs. begäran om omprövning) ska fogas till förvaltningsbeslut. Allmänt taget har omprövningsförfaran-

det dock inte någon särställning i förvaltningslagen.

Kommunallagen. Framför allt i kommunallagen finns detaljerade bestämmelser om omprövningsförfarande (rättelseyrkande enligt lagens terminologi). Bestämmelserna i 11 kap. om förfarandet är i huvudsak gemensamma för omprövning och kommunalbesvär. Bestämmelserna gäller bl.a. behörighet att begära omprövning, rätten att begära omprövning, tiden inom vilken omprövning ska begäras, anvisning om hur omprövning begärs, delgivning, kungörelse av beslut samt verkställighetsfrågor. Begäran om omprövning ska göras skriftligen och behandlas utan dröjsmål. Dessutom konstateras att kommunalbesvär får anföras endast av den som har begärt omprövning. Vid sidan av kommunallagen tillämpas förvaltningslagen på begäran om omprövning.

Lagen om beskattningsförfarande. Även inom den direkta beskattningen finns det fler specialbestämmelser om omprövningsförfarandet än vad som annars är vanligt. Enligt lagen om beskattningsförfarande ska rättelseyrkande göras skriftligen. Dessutom finns bestämmelser om tidsfrist för yrkandet. I förfarandet tillämpas i övrigt de allmänna procedurbestämmelserna i 4 kap., så som bestämmelserna om hörande, utredning och motivering av beslut.

Speciallagstiftningen. Eftersom omprövningssystemet har utvecklats relativt självständigt inom olika förvaltningsområden, varierar speciallagstiftningens bestämmelser om förfarandet på olika områden och ibland t.o.m. inom samma område. Allmänt taget är speciallagstiftningen inte särskilt detaljerad eller täckande, utan lagstiftaren har ofta endast eftersträvat att säkerställa vissa grundläggande villkor.

I allmänhet finns det särskilda bestämmelser om vem som har rätt att begära omprövning och utgångspunkten är att rätten bygger på partsställning. I speciallagstiftningen kan det dock finnas rätt olika bestämmelser om vem som har rätt att begära omprövning (en tjänsteman, den vars enskilda rätt saken gäller, en betalningsskyldig, den som omfattas av lagens tillämpningsområde, den som är missnöjd med beslutet osv.).

För det mesta finns det uttryckliga bestämmelser om vilken fråga omprövningen kan gälla. I praktiken är det fråga om ett förvaltningsbeslut av en viss myndighet. T.ex. när det gäller omprövning av förmåner kan det antingen finnas allmänna bestämmelser om den fråga som omprövningen gäller, så som "ekonomisk förmån" (t.ex. statstjänstemannalagen 52 § 1 mom.) eller så räknas förmånerna upp uttryckligen (t.ex. lagen om militär krishantering 211/2006, 13—19 §).

I största delen av speciallagstiftningen finns det rätt klara bestämmelser om till vem begäran om omprövning ska riktas. Oftast konstateras t.ex. att omprövning kan begäras av den myndighet som har fattat beslutet, av vederbörande myndighet eller av den myndighet som har bestämt en avgift. Det händer också att omprövningsmyndigheten nämns exakt, så som magistraten, direktören för ett regionfängelse eller kanslichefen. I vissa fall är det åter fråga om beslutsfattande som har anförtrots andra än myndigheter, så som privata aktörer. Sådana beslut som har fattats utanför det egentliga förvaltningsmaskineriet kan begäras omprövade av den behöriga myndigheten. Exempelvis enligt 42 § i lagen om radiofrekvenser och teleutrustningar (1015/2001) kan rättelse i ett beslut av ett bedömningsorgan om kvalitetssäkringssystemet för en radioanläggning samt i beslut om förkastande av en behörighetsexamen sökas hos Kommunikationsverket. I praktiken är speciallagstiftningen om beslutsfattandet utanför myndighetsmaskineriet inte särskilt enhetlig när det gäller till vem begäran om omprövning ska riktas, utan det kan vara så att begäran ska riktas till själva beslutsfattaren eller till den egentliga myndigheten.

Om det finns en bestämd tid inom vilken begäran om omprövning ska göras, är den oftast antingen 14 dagar (t.ex. miljöskyddslagen 97 a §) eller 30 dagar (t.ex. lagen om främjande av filmkonsten 28/2000, 5 §). När omständigheterna kräver kan tidsfristen också vara längre. Det kan också hända att tidsfristen räknas från en annan tidpunkt än delgåendet av beslutet (t.ex. lagen om Försvarshögskolan 1121/2008, 33 §).

Endast få speciallagar föreskriver uttryckligen att begäran om omprövning ska vara skriftlig. Vissa lagar har dock sådana be-

stämmelser (t.ex. gentekniklagen 44 a §). Flera speciallagar har ett omnämnande av att en anvisning om hur omprövning (rättelse) begärs ska fogas till beslut i första instans.

I några få speciallagar finns bestämmelser om tidsfrist för behandlingen av en begäran om omprövning. T.ex. i 25 § i vallagen förutsätts att magistraten ska avgöra begäran om omprövning (rättelse) senast den 13 dagen före valdagen. I 65 § 3 mom. i järnvägslagen konstateras att Järnvägsverket ska avgöra begäran om omprövning (rättelse) inom två månader från det att den som yrkat på rättelse har tillställt verket alla de uppgifter som behövs för avgörandet. I ärenden som gäller prioritetsordningen i enskilda fall, tilldelningen av bankapitet och beviljande av brådslande bankapitet ska beslut dock ges inom 10 dagar från det att alla nödvändiga uppgifter har inkommit. Lagen innehåller bestämmelser även för den händelse att omprövningsbeslut inte fattas inom föreskriven tid. Således framgår det av 66 § 2 mom. att om Järnvägsverket inte har avgjort begäran om omprövning inom den tid som anges i 65 § 3 mom., så kan sökanden överklaga genom besvär. Överklagandet anses då gälla beslutet om att avslå ansökan. Järnvägslagens bestämmelser är rätt egenartade i omprövningssystemet. Bakgrunden finns i EU-rätten. Ytterligare kan konstateras att t.ex. 20 kap. 11 § innehåller en bestämmelse om att begäran om omprövning ska behandlas i brådslande ordning. Det kan också finnas bestämmelser om att begäran om omprövning ska behandlas eller saken avgöras utan dröjsmål (t.ex. livsmedelslagen 74 §).

För det mesta innehåller speciallagstiftningen relativt få bestämmelser om hur en begäran om omprövning i övrigt ska behandlas hos myndigheten. T.ex. i 51 § i statstjänstemannalagen finns dock en bestämmelse om möjlighet att hålla muntlig förhandling i tjänstemannanämnden. Några specialbestämmelser om formen för och innehållet i omprövningsbeslut finns i regel inte.

Det finns också sällan särskilda bestämmelser om verkställigheten av det ursprungliga beslutet. I vissa fall föreskrivs dock att begäran om omprövning inte förhindrar eller avbryter verkställigheten av beslutet eller att åtgärder ska vidtas trots att begäran om om-

prövning har gjorts (t.ex. fordonslagen 98 §). Dessutom kan det finnas bestämmelser om att ett beslut ska iakttas trots att omprövning har begärts, om inte den myndighet som behandlar begäran bestämmer något annat (t.ex. fängelselagen 20:13 och livsmedelslagen 78 §).

2.3 Utländsk lagstiftning och EU-lagstiftning

Valet av jämförelseobjekt

Omprövning eller rättelse har sedan länge varit i bruk i många länder – såväl i de länder som har ett förvaltningsdomstolssystem som i de länder där de allmänna domstolarna handlägger administrativa tvister. I de länder som har förvaltningsdomstolar försöker man allmänt att med omprövningssystemet minska antalet ärenden som behandlas i förvaltningsdomstolarna. I de länder som inte har särskilda förvaltningsdomstolar förekommer det att omprövningssystemet har blivit ett ofta använt rättsmedel jämfört med egentlig (allmän) rättsskipning. Detta har i sin tur minskat antalet offentligt rättsliga rättstvister i de allmänna domstolarna.

Syftet med möjligheterna till intern omprövning inom förvaltningen är således att avgöra administrativa tvister så nära förvaltningens kunder som möjligt och att samtidigt begränsa antalet ärenden vid förvaltningsdomstolarna eller de allmänna domstolarna. Därför är olika slags omprövningsförfaranden rätt allmänt i bruk i olika europeiska länder. Det förekommer att det enligt lag är obligatoriskt att använda interna rättsmedel inom förvaltningen innan beslut får överklagas. Detta gäller t.ex. i Polen och republiken Tjeckien. Å andra sidan kan internt överklagande inom förvaltningen vara ett alternativt rättsmedel vid sidan av förvaltningsrättsskipning, så som i Estland, där omprövning av förvaltningsbeslut får begäras, men detta inte är ett villkor för domstolsbehandling. Det finns också rätt olika bestämmelser om vilken myndighet som avgör omprövningsärendena. Det kan vara fråga om att begäran ska riktas till den myndighet som ursprungligen har fattat förvaltningsbeslutet eller om hierarkisk omprövning, så som fallet är i t.ex.

Spanien, Nederländerna och Grekland. I andra länder finns det mer detaljerade bestämmelser om olika slags omprövningsmedel och det förfarande som ska tillämpas, så som i Holland och Polen. I vissa länder, så som i Frankrike, finns det delvis mindre reglering av förfarandet och rättspraxis har viktig betydelse som kompletterande rättskälla.

Av de länder som har förvaltningsdomstolssystem studeras Sverige närmare i föreliggande proposition. Sveriges rättsskyddssystem inom förvaltningen bygger på en rätt likadan grund som Finlands. Det är även motiverat och viktigt att jämföra med Tyskland och Frankrike. Också sådana länder som inte har ett särskilt förvaltningsdomstolssystem har dock även betydelse i rättsjämförelsen. Naturliga jämförelseobjekt bland dessa länder är Danmark och Norge.

Sverige

I Sverige finns allmänna bestämmelser om omprövning av beslut i 27 och 28 § i förvaltningslagen, som trädde i kraft 1987 (1986:223). Bestämmelser om rättelse av skrivfel och liknande finns i förvaltningslagens 26 §.

I det svenska systemet är omprövning i den allmänna regleringen bunden till överklagande. Enligt förvaltningslagen ska överklagande riktas till den myndighet som har fattat beslutet (FL 23 §). Efter detta skede blir saken anhängig som omprövningsärende hos den beslutande myndigheten. Myndigheten ska rätta beslutet, om det till följd av nya omständigheter eller någon annan anledning är uppenbart oriktigt och rättelse kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Således är det meningen att bara klart oriktiga beslut ska kunna omprövas. Endast om det som yrkas genom överklagandet godkänns i sin helhet vid omprövningen förfaller överklagandet. Om myndigheten rättar beslutet på något annat sätt än den som överklagar har begärt, anses överklagandet gälla detta nya beslut. Å ena sidan är myndigheten inte skyldig att ompröva beslutet, om den har skickat handlingarna till en högre instans eller om det finns särskilda skäl att låta bli. Å andra sidan är det

också möjligt att ompröva ett beslut fastän det inte har överklagats. Avsikten med denna möjlighet är att systemet ska vara smidigt, dvs. att det ska fungera även när besluten inte överklagas.

Vid sidan av den allmänna regleringen i förvaltningslagen finns det på vissa förvaltningssektorer specialbestämmelser om omprövning. Strukturellt har man i dessa bestämmelser antingen gått in för förvaltningslagens basmodell för omprövning i samband med överklagande eller så har man förutsatt att omprövning separat ska begäras före egentligt överklagande. Vid omprövning i samband med överklagande bygger specialbestämmelserna oftast på förvaltningslagens allmänna bestämmelser. T.ex. kan enligt utlänningslagen (2005:716) Migrationsverket ompröva sitt beslut, om beslutet är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning (13:13 §). Också i taxeringslagen (1990:324) finns bestämmelser om möjlighet till omprövning i samband med överklagande (6:6 §). Enligt lagen om allmän försäkring (1962:381) är omprövning i sin tur i vissa fall ett obligatoriskt skede före egentligt överklagande (20:10 och 11 §). Noggrannare specialbestämmelser har ansetts viktiga för att omprövningssystemet ska fungera. Å andra sidan har det hänt att man av rädsla för onödig byråkrati har förhållit sig restriktivt till omprövning som obligatoriskt skede före ändringssökande. Därför har det funnits önskemål om att utvecklingsåtgärder till denna del ska ske inom specialområdena.

En uttrycklig målsättning när omprövning som rättsmedel infördes var att omprövning inte ska medföra en ny instans för överklagande. Omprövning innebär således närmast att saken prövas på nytt i samband med att beslutet överklagas. Systemet är också rätt myndighetscentrerat. Den enskildes roll begränsas till överklagandet, medan det är myndighetens sak i samband med överklagandeprocessen som helhet att lyfta fram frågan om det finns förutsättningar till omprövning och om omprövning ska göras. Efter som omprövningsärendet vanligen behandlas av samma myndighet, dvs. den som har fattat beslutet, kallas omprövning även självrättelse.

I Sverige har man inte varit helt nöjd med omprövningssystemet eftersom myndigheterna inte har tagit sådan tolkningsattityd till bestämmelserna som man har önskat. Användningen av omprövning har också försvårats av att tröskeln (förutsättningarna för omprövning) har ställts rätt högt med motiveringen att rättsskyddssystemet måste fungera och vara effektivt. Myndigheterna antas inte i särskilt hög grad börja pröva om det finns förutsättningar för omprövning, utan detta måste kunna konstateras rätt enkelt. Därför har inte heller förfarandet vid omprövning fått någon allmän självständig betydelse i det svenska systemet.

En reform av Sveriges förvaltningslag är under arbete. Regeringen har i april 2008 (direktiv 2008:36, En ny förvaltningslag) ansett det motiverat att i detta sammanhang också börja utveckla omprövningssystemet. I direktiven har till den delen ansetts att ärendena inte mer än nödvändigt borde behandlas vid domstolarna. Ett utvidgat omprövningssystem skulle kunna leda till bättre utredning av ärendena och gallra bort onödiga överklaganden. När systemet utvecklas skulle det dock vara viktigt att se till att det är möjligt för parten att så snabbt som möjligt överklaga omprövningsbeslutet hos en domstol.

Norge

Det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet i Norge innehåller omfattande omprövningsmöjligheter för myndigheterna samt rätt att överklaga till högre förvaltningsmyndigheter. Förvaltningslagen (*lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, forvaltningsloven*), som trädde i kraft 1970, innehåller allmänna bestämmelser om omprövning (*omgjøring*) och administrativt ändringssökande (*klage*). I förvaltningslagens 35 § finns bestämmelser om den beslutande myndighetens möjlighet att på eget initiativ ompröva ett förvaltningsärende utan att parten har överklagat. Där finns också bestämmelser om klagoinstansens eller andra högre myndigheters rätt att ompröva ett beslut även om det inte överklagas. Systemet har den gemensamma benämningen *omgjøring av vedtak uten klage*. Bestämmelser om ändringssökande hos högre myndighet finns i förvalt-

ningslagens 28 §. Fastän särskilda villkor gällande rättsskyddet ställs för sådant ändringssökande, anses det vara fråga om förvaltningsförfarande och inte om förvaltningsrättskipning.

Omgjöring-systemet har tagits in i Norges förvaltningslag i en mycket smidig form. Utöver att omprövning är möjlig av både myndigheten själv och klagoinstansen eller någon annan högre myndighet, kan även en enskild part begära det. I sista hand har myndigheten dock prövningsrätt att bestämma om omprövning ska göras. Således finns det inte någon skyldighet att ompröva ett förvaltningsbeslut och det går inte att överklaga att omprövning inte har gjorts. De allmänna bestämmelserna kompletteras av en riklig speciallagstiftning, som tillsammans med den allmänna regleringen ger förvaltningen omfattande kompetens att ompröva beslut. Omprövning av ett beslut anses vara ett nytt förvaltningsrättsligt ärende som ska behandlas enligt de allmänna principerna i förvaltningslagen. Med hänsyn till systemets natur anses det dock viktigt att behandlingen är enkel.

Att endast en liten del av de administrativa tvisterna hamnar hos den allmänna rättskipningen i Norge beror delvis på att omprövningssystemet används effektivt. Avsikten har varit att omprövningen uttryckligen ska ha reell betydelse som rättsmedel vid sidan av internt ändringssökande inom förvaltningen. Det är fråga om ett enkelt sätt att rätta fel och att öka rättssäkerheten, och det har konstaterats att systemet stärker individens rättsskydd. Vid sidan av rättsskyddsaspekten har de högre myndigheterna sina egna övervakningsintressen i saken, vilket också påverkar förvaltningsmaskineriets motivation att använda omprövningsmöjligheterna. Samtidigt gör systemet att det allmänna intresset tillgodoses effektivare, då de högre myndigheterna har möjlighet att styra och kontrollera de lägre myndigheternas verksamhet.

Danmark

Danmarks förvaltningslag (*forvaltningslov*) från år 1987 innehåller inte några allmänna bestämmelser om administrativt ändringssökande eller om rättelse i situationer där ett förvaltningsbeslut innehåller ett fel. Med

överklagande till en annan förvaltningsmyndighet avses ett allmänt system för att söka ändring, vilket inte regleras i förvaltningslagen utan i respektive speciallagstiftning (*administrativ rekurs*). I praktiken kan största delen av förvaltningsbesluten fås prövade av en annan myndighet i efterhand (*efterprøvelse*), eftersom största delen av den speciallagstiftning som gäller förvaltningsärenden innehåller en sådan möjlighet att överklaga. Överklagandet görs ofta hos en besvärsnämnd. Sådana finns på många förvaltningsområden. Fastän systemet med *administrativ rekurs* är mycket oenhetligt anses det vara ett mycket viktigt sätt att snabbt, informellt och med små kostnader få administrativa beslut omprövade och t.o.m. ändrade.

Danmarks förvaltningsrättsliga system för överklagande innehåller dessutom ett särskilt rättsmedel, *remonstrations*, som innebär att man överklagar hos samma myndighet, dvs. den som har fattat beslutet. I vissa specialbestämmelser har *administrativ rekurs* och *remonstrations* kopplats ihop så att beslutet först måste överklagas hos den myndighet som har fattat det. Myndigheten ska då pröva om överklagandet helt eller delvis kan godkännas. Om överklagandet inte bifalls, ska handlingarna överlämnas till den myndighet som behandlar överklaganden. Den myndighet som har fattat beslutet har också möjlighet att helt vid sidan om systemet för överklagande ta upp saken till ny behandling (*tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelse/omgørelse*). Ny behandling kan ske på initiativ av den beslutande myndigheten själv, av en enskild part eller av en annan myndighet. Även en högre myndighet kan behandla saken på nytt under samma förutsättningar som den beslutande myndigheten kan göra det.

Förvaltningsmyndigheterna avgör slutligt största delen av de administrativa konflikterna mellan enskilda och myndigheter, och egentliga rättegångar vid de allmänna domstolarna är sällsynta. Systemet med *administrativ rekurs* har ansetts ha stor betydelse för individens rättsskydd, men också för behovet att styra förvaltningen. Att saken behandlas i två administrativa instanser har ansetts ge bättre garantier för att förvaltningsbesluten blir riktiga. På det sättet blir saken

också bättre utredd, vilket underlättar en eventuell domstolsbehandling. Fastän *administrativ rekurs* således kan uppfattas främst som ett system för överklagande, är den ett lättare alternativ än egentligt överklagande för att få ett förvaltningsärende prövat på nytt.

Tyskland

I Tyskland är förvaltningsrättskipningen en del av domstolsmakten och förvaltningsdomstolarna har en viktig roll i rättsskyddssystemet. Förvaltningsprocesslagen (*Verwaltungsgerichtsordnung*) från år 1960 innehåller allmänna bestämmelser om förfarandet i förvaltningsprocessen. Normalt inleds en förvaltningsprocess genom talan. Bestämmelser om förfarandet när administrativa beslut fattas finns i sin tur i 1976 års lag om förvaltningsförfarande (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Vid sidan av dessa lagar kan det dessutom finnas specialbestämmelser på såväl förbunds- som delstatsnivå.

Normalt föregås förvaltningsprocess av ett obligatoriskt omprövningsskede (*Widerspruch*). Bestämmelser om detta finns i 68—73 § i förvaltningsprocesslagen. Myndigheten kan i detta system ändra beslutet helt eller delvis enligt partens yrkanden, men rättelse kan i princip ske även till nackdel för den som har begärt omprövning. Omprövnings-skyldigheten gäller dock inte administrativa beslut av t.ex. de högsta förbundsstatsmyndigheterna och av delstaternas högsta myndigheter.

Trots att förvaltningsdomstolarna har en stark roll, har det i Tyskland ansetts viktigt att förvaltningsprocessen föregås av ett system där samma eller en högre förvaltningsmyndighet på nytt kan undersöka om ett förvaltningsbeslut är lagligt och ändamålsenligt. *Widerspruch* är formellt sett förvaltningsförfarande och inte förvaltningsprocess. Därför finns de kompletterande bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande. Omprövning inleds efter ansökan som inom en månad efter delfående av beslutet ska tillställas den beslutande myndigheten. Rätten att ansöka bestäms normalt enligt samma principer som rätten att väcka talan. I förvaltningsprocesslagen finns också bestämmelser om hö-

rande som under vissa förutsättningar ska ske i samband med *Widerspruch*-förfarandet. Har ansökan om *Widerspruch* inte utan godtagbara skäl avgjorts inom en skälig tid, kan talan väckas utan detta förfarande. Utgångspunkten är dock att talan inte får väckas förrän tre månader har gått från det ansökan om *Widerspruch* blev anhängig, om det inte på grund av särskilda omständigheter i fallet har bestämts en kortare tidsfrist. Domstolen kan också sätta ut en annan tidsfrist. I samband med *Widerspruch*-avgörandet fattas också beslut om kostnaderna.

Om en begäran att den beslutande myndigheten ska ompröva sitt beslut inte leder till ett positivt resultat för parten, följer ett annat skede i förvaltningsförfarandet. Bestämmelser om detta skede finns i 73 § i förvaltningsprocesslagen. Sådana omprövningsärenden behandlas av den myndighet som står över den beslutande myndigheten, om det inte i lag föreskrivs att någon annan myndighet ska avgöra saken. Talan hos förvaltningsdomstol ska väckas inom en månad efter delfående av beslutet om omprövning.

Det tyska systemet innehåller också andra slags omfattande möjligheter till intern omprövning inom förvaltningen. I lagen om förvaltningsförfarande finns bestämmelser om rättelse av skriv-, räkne- och andra motsvarande uppenbara fel samt om självrättelse av sakfel. I 51 § finns t.ex. också bestämmelser om omprövning som påminner om återbrytande (*Wiederaufgreifen des Verfahrens*). Enligt bestämmelsen kan på ansökan av parten ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut ändras eller upphävas till partens fördel. Ett villkor är bl.a. att det fakta- eller rättsläge som varit grund för beslutet har förändrats till partens fördel efter beslutet eller att nya bevis har kommit fram. Omprövningssystemet är inte knutet till domstolsbehandlingen så som *Widerspruch*.

I Tyskland anses omprövningssystemet av flera skäl vara viktigt. För det första kan förvaltningsmyndigheterna själva rätta fel i beslut. Detta har konstaterats stärka betydelsen av intern kontroll och förvaltningens lagbundenhet. Samtidigt befrias förvaltningsdomstolarna från sådan ärenden som förvaltningen själv kan få ur världen. I systemet understryks dessutom individens rättsskydd och

myndigheternas specialkunnande. Avsikten har varit att ge *Widerspruch*-systemet reell betydelse i sällningen av administrativa tvister och det har bedömts att systemet fungerar rätt effektivt i praktiken.

Frankrike

Frankrikes förvaltningsrättskipning bygger på särskilda förvaltningsdomstolar. Överklagande är indelat i två grupper beroende på om ansökan behandlas inom förvaltningen med iakttagande av *précontentieux*-förfarandet före domstolsbehandlingen eller först i domstolen i *contentieux*-skedet. Systemet för överklagande bygger på en allmän rätt att begära omprövning, på myndigheternas möjlighet att själv rätta fel och på egentligt överklagande hos förvaltningsdomstolarna. Behandlingen av begäran om omprövning är förvaltningsförfarande och systemet ses som en möjlighet för förvaltningen att återuppta sitt beslut i synnerhet för att minska ärendena vid domstolarna.

Begäran om omprövning delas in i olika kategorier enligt vem som behandlar begäran, om begäran grundar sig på specialbestämmelser eller på allmän rätt och om det är obligatoriskt att begära omprövning innan ändring söks. När omprövning kan begäras enligt allmän rätt, utan att det finns specialbestämmelser, kallas den *recours de droit commun*. Omprövning som begärs enligt specialbestämmelser kallas *procédures spéciales*. En särskild undergrupp är obligatorisk omprövning, som är en förutsättning för att talan ska tas upp till prövning. Begäran om omprövning riktas antingen till den beslutande tjänstemannen (*recours gracieux*) eller till den myndighet som hierarkiskt står över beslutsfattaren (*recours hiérarchique*). Omprövningsbegäran som grundar sig på en specialbestämmelse kan också riktas till en tillsynsmyndighet som nämns i bestämmelsen och som nästan alltid är en kollegial nämnd (*autorité de tutelle*).

Rätten att valfritt med stöd av allmän rätt begära omprövning är allmän. Bestämmelserna om förfarandet är rätt fria. Det är inte fråga om ett obligatoriskt skede före behandling i förvaltningsdomstol, om inte något annat föreskrivs i en specialbestämmelse. En-

dast vissa av omprövningsförfarandena enligt specialbestämmelser är obligatoriska. I sådana fall har omprövningen byggts in som ett nödvändigt skede före överklagande. Enligt huvudregeln är omprövning obligatoriskt endast om det finns en klar bestämmelse i speciallag. Å andra sidan har Conseil d'Etat i sin praxis konstaterat att omprövning enligt vilken specialbestämmelse som helst kan vara obligatorisk, oberoende om det enligt artikeln är klart eller inte. Om det inte följer något annat av en specialbestämmelse eller av rättspraxis, ska bestämmelserna om omprövning med stöd av allmän rätt tillämpas på obligatorisk omprövning.

När förvaltningsmyndigheterna behandlar en begäran om omprövning, undersöker de om det ursprungliga beslutet är lagligt och ändamålsenligt. Myndigheten ska avgöra yrkandena och normalt motivera sitt beslut. I bestämmelserna om obligatorisk omprövning finns dessutom vanligen en särskild tidsfrist inom vilken myndigheten måste ge sitt svar. Omprövningsbegäran som grundar sig på allmän rätt medför inte att verkställigheten av det omtvistade ursprungliga beslutet avbryts. När det är fråga om obligatorisk omprövning avbryts verkställigheten, om behandlingen av en talan om samma sak hade lett till att verkställigheten skulle avbrytas. Å andra sidan kan det också om detta finnas undantag i specialbestämmelser. Obligatorisk omprövning har i allmänhet ansetts begränsa domstolsbehandlingens omfattning, även om det i rättspraxis händer att man gör undantag.

Europeiska unionen

Principen om medlemsstaternas processuella autonomi som tillämpas i EU-rätten gäller både de nationella domstolarnas behörighet och faktorer som bestämmer den nationella processen. De procedurbestämmelser som tillämpas med stöd av principen fastställs i respektive medlemsstats interna rättsordning. I enlighet med principen om processuell autonomi innehåller EU-rätten således inte något enhetligt regelverk om förvaltningsrättsliga förfaranden och inte heller allmänna bestämmelser om omprövning av förvaltningsbeslut. Fastän principen om processuell autonomi fortfarande är utgångs-

punkten, har EG-domstolen i sin rättspraxis småningom begränsat autonomins omfattning och definierat krav som också kompletterar det nationella rättsskyddssystemet. Eftersom det är ett viktigt mål för EG-domstolen att garantera effektivt och enhetligt genomförande av EU-rätten, finns det redan inarbetad rättspraxis med krav på tillgång i synnerhet till effektivt rättsskydd. Därför måste det oavsett den nationella processrätten vara möjligt att vid domstol få prövat om det finns brister eller oriktigheter i genomförandet av EU-rätten. EG-domstolen har dessutom betonat vikten av kvalitativa krav på förverkligande av individens rättsskydd, så som kriterier som hänför sig till att rättsskyddet ska vara heltäckande, verkningfullt, effektivt, enhetligt och överensstämmande. Dessa principer i rättspraxis har numera också skrivits in i artikel 47 i Europeiska unionens stadga. Dessa rättsskyddsgarantier gäller medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten och kommer den vägen att bli tillämpliga också i de nationella myndigheternas verksamhet, där numera redan en betydande del innehåller verksamhet som kan klassificeras som sådan.

Det finns inte heller något regelverk om omprövning av förvaltningsbeslut som har fattats av gemenskapens egna institutioner och därför har frågan kommit att bli prövad i EG-domstolens rättspraxis. Domstolen har bedömt möjligheten att ändra förvaltningsbeslut främst med hänsyn till principen om rättssäkerhet och berättigade förväntningar. I rättspraxis finns dessutom ställningstaganden angående de nationella förvaltningsmyndigheternas möjlighet att rätta förvaltningsbeslut – främst i fråga om ett förvaltningsärende kan behandlas på nytt till på grund av att gemenskapsrätten har kränkts. I rättspraxis har i enlighet med principen om processuell autonomi ansetts att möjligheten att i efterhand göra ingrepp i förvaltningsbeslut är beroende av medlemsstatens nationella rätt (t.ex. mål C—201/02 Delena Wells, 7.1.2004 Vol. 2004, s. I—00723 samt mål C—453/00 Kühne & Heitz, 13.1.2004 Vol. 2004, s. I—00837). Skyldigheten att rätta ett beslut som strider mot gemenskapsrätten medför således att det i enskilda fall också är möjligt att göra rättelsen med stöd av de nationella procedur-

normerna. Den nationella lagstiftningen måste därför innehålla tillräckliga möjligheter att i efterhand rätta förvaltningsbeslut så att de är förenliga med EU-rätten.

Skillnader i det nationella sättet att tillämpa rättsmedel och i kriterierna för dem kan vara ett hot mot en enhetlig tillämpning av unionsrätten. Därför finns det också på vissa materiellrättsliga områden mer detaljerade krav på de nationella rättsmedlen. T.ex. det särskilda rättsskyddsdirektivet angående offentlig upphandling (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling) möjliggör att också självrättelse används som nationellt rättsmedel. Enligt principen om processuell autonomi har å andra sidan rättsskyddsförfarandena endast i ringa utsträckning harmoniserats på normativ nivå och enbart på vissa specialområden. Också förenhetligandet av det allmänna förvaltningsförfarandet är för närvarande ännu begränsat till snäva och tekniska sakfrågor, vilka dock kan ha stor praktisk betydelse (t.ex. rådets förordning nr 1182/71 av den 3 juni 1971 om regler för bestämning av perioder, datum och frister). Rättsverkningarna av denna direkt tillämpliga förordning om tidsfrister sträcker sig i praktiken till genomförandet av all EU-rätt. I de fall sekundärrätten innehåller enskilda bestämmelser om förvaltningsförfarandet åsidosätts de nationella procedurbestämmelserna.

Av de rättsakter som gäller förfarandet på olika förvaltningsområden är kommissionens förordning 2454/93 om förtullningsförfarandet den kanske mest omfattande och detaljerade (kommissionens förordning nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen). Förordningen innehåller en noggrann normering av tillämpningen och verkställigheten av tullkodexen. I rådets förordning 2913/92 om en tullkodex för gemenskapen finns närmare bestämmelser om rätten att överklaga tullmyndighetens beslut som gäller tillämpning av tulllagstiftningen. Enligt förordningens artikel 243.2 får ändring i första instans sökas hos den tullmyndighet som utsetts för detta

av medlemsstaten och i andra instans hos ett oberoende organ, som kan vara en rättslig myndighet eller något motsvarande specialiserat organ. Tullkodexen har ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen (Moderniserad tullkodex). I artikel 23 i den nya kodexen, som inte ännu har trätt i kraft så att den kunde tillämpas, finns nästan likadana bestämmelser om överklagande som i den nu gällande förordningens 243 artikel.

Även omprövningssystemet enligt järnvägslagen kan anses vara ett gott exempel på EU-rättens allt större inflytande på nationella förvaltningsförfaranden. I artikel 30 i Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, som hör till EU:s första järnvägspaket, det s.k. kapacitets- och banavgiftsdirektivet, förpliktas medlemsstaterna att inrätta ett regleringsorgan för branschen (Regulatory Body). Dess uppgift är att övervaka en rättvis och icke-diskriminerande tillämpning av direktivets krav bl.a. mellan olika järnvägsföretag samt i förhållandena mellan järnvägsföretag och innehavare av bannät. Regleringsorganet fungerar dessutom som ett nationellt omprövningsorgan, hos vilket man kan ansöka om omprövning av de beslut av bannätsinnehavaren som nämns i direktivets 30 artikel.

Kapacitets- och banavgiftsdirektivet genomfördes i Finland med järnvägslagen (198/2003) som trädde i kraft 15.3.2003. Enligt lagen var kommunikationsministeriet regleringsorgan, hos vilket man enligt 43 § kunde begära omprövning av de beslut av Banförvaltningscentralen som nämndes i paragrafen. Järnvägslagen av år 2003 upphävdes genom en ny järnvägslag (555/2006) som trädde i kraft 1.9.2006. Med den genomfördes direktiven i EU:s andra järnvägspaket. Som ny säkerhetsmyndighet inledde samtidigt Järnvägsverket sin verksamhet. Verket är också nytt regleringsorgan för branschen. I den nya järnvägslagens 65 § togs in bestämmelser om omprövning, som motsvarar den gamla järnvägslagens 43 §. Omprövnings-

förfarandet ska garantera att de frågor som nämns i paragrafen behandlas så snabbt och sakkunnigt som möjligt innan besluten överklagas.

Kommissionen har lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (KOM/2003/624 slutlig). Det primära syftet med direktivet är att främja genomförandet av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (den s.k. Århuskonventionen). Förslaget innebär att ett speciellt slags omprövning (intern omprövning) skulle få omfattande tillämpning i miljöfrågor. Med miljölagstiftning avses i förslaget lagstiftning som ska genomföra gemenskapsrätten och som syftar till att skydda eller förbättra miljön bl.a. när det gäller vattenskydd, bullerbekämpning, skydd av jordmånen, luftförorening, planläggning och markanvändning, naturvård och avfallshantering. Behandlingen av direktivet pågår ännu i Europaparlamentet.

För enhetlighetens skull tillämpar EU Århuskonventionens bestämmelser också på sina egna institutioner och organ. I detta syfte gavs Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ. Genom förordningen görs det bl.a. möjligt att få omprövning på gemenskapsnivå. En i förordningen avsedd organisation kan begära intern omprövning av den institution eller det organ som har vidtagit en förvaltningsåtgärd på miljölagstiftningens område eller, om det är fråga om en administrativ försummelse, av den institution eller det organ som borde ha vidtagit åtgärden.

2.4 Bedömning av nuläget

Om behovet att utveckla förvaltningslagens system för att rätta fel

Möjligheterna för myndigheterna att själva rätta fel i förvaltningsbeslut, vilken ursprungligen var oreglerad, har smånigom utveck-

lats till ett system som i huvudsak bygger på lag. Möjligheten enligt förvaltningslagen att rätta sak- och skrivfel utgör för närvarande kärnan i systemet för administrativ självrettelse (omprövning). Sådana i förvaltningslagen preciserade uppenbara fel som belastar ett förvaltningsbeslut bör således rättas smidigt av myndigheten själv. Det är fråga om ett slags miniminivå, som anger när rättelse ska ske. Förfarandet för att rätta fel är ett uttryck för serviceprincipen inom förvaltningen men också för en strävan att avlasta förvaltningsdomstolarna från att behöva rätta de mest uppenbara felen. I sådana situationer önskar man hålla tyngdpunkten i rättsskyddet så lågt som möjligt och därför har det ansetts möjligt att reglera systemet i den allmänna förvaltningslagen så att det normalt gäller rättelse av alla slags förvaltningsbeslut.

Villkoren i förvaltningslagen för att ett fel ska kunna rättas har rätt tydliga och begränsade ramar. Genom att fastställa kriterierna har man på ett sätt som ger uttryck för tillitskyddet önskat säkerställa att ingrepp i förvaltningsbeslutens rättskraft inte görs på allt för lösa grunder. Å andra sidan har det varit en klar målsättning att rättelseförfarandet ska utsträckas till att gälla så många förvaltningsområden som möjligt. Begreppet rättelse av sakfel omfattar efter reformen av förvaltningslagen därför också förfarandefel som belastar ett förvaltningsbeslut. En allmän målsättning har således varit att utvidga tillämpningsområdet för detta allmänna system.

I uppföljningsundersökningen av förvaltningslagen (Delrapport II i uppföljningsundersökningen av förvaltningslagen, justiteministeriets publikation 2006:10) har det dock konstaterats att förvaltningslagen nästan inte alls tycks ha haft någon effekt på praxis när det gäller att rätta sak- och skrivfel. Enligt undersökningen tycks det sällan hända att fel rättas. Den möjlighet att rätta fel som regleras i den allmänna förvaltningslagen tycks således inte ha fått någon större användning i praktisk förvaltningsverksamhet, även om det kan finnas t.o.m. stora variationer på olika förvaltningsområden. För rättsskyddssystemet i dess helhet skulle det i alla händelser vara viktigt att myndigheterna skulle vara bättre medvetna om möjligheten till självrettelse enligt förvaltningslagen och skulle iden-

tifiera serviceprincipen i förvaltningen och därigenom sitt ansvar för god förvaltning när det gäller att utnyttja denna möjlighet till rättelse. Ansvar enligt förvaltningslagen för att rätta de mest uppenbara felen borde således inte överföras av förvaltningsmyndigheterna på förvaltningsdomstolarna.

Vid sidan av att förvaltningslagen borde tillämpas på rätt sätt vore det viktigt att möjligheterna enligt den allmänna förvaltningslagen att rätta fel öppnas till så stora delområden inom förvaltningen som det enligt systemet är möjligt. Det är fråga om att ytterligare utöka grunderna för att rätta fel. Om systemet för att rätta fel utvidgas kan detta nämligen få en vidare betydelse för att förbättra användningen av denna möjlighet att rätta fel. Ett system som skulle ingå i den allmänna förvaltningslagen och vara oberoende av ändringssökande skulle få en större betydelse för rättsskyddssystemet i dess helhet, vilket bättre skulle svara mot förväntningarna på rättsskyddet i efterhand, dvs. på omprövning och överklagande. Utgångspunkten i föreliggande proposition är därför att förvaltningslagens system för att rätta fel borde tas upp till ny bedömning med syftet att utvidga möjligheterna att rätta fel.

Omprövningssystemet som föremål för en övergripande utveckling

Omprövningssystemet har ursprungligen utvecklats i massförvaltningsärenden och systemet har framför allt haft en funktion som ska tillgodose förvaltningsdomstolarnas verksamhetsbetingelser. Inom förvaltningen och förvaltningsrättskipningen har emellertid under årtionden skett förändringar som även har påverkat omprövningssystemets utveckling och karaktär som rättsmedel. Omprövningssystemet har ansetts ha tillämpning och en roll t.ex. när man inom förvaltningen har avskaffat internt ändringssökande (överklagande av en lägre förvaltningsmyndighets beslut hos en högre förvaltningsmyndighet). Så har det gått t.ex. inom den allmänna kommunalförvaltningen. I omprövningssystemet har man också kunnat finna hjälp när stora organisationsförändringar har genomförts i förvaltningen. Överföringen av offent-

liga förvaltningsuppgifter till den s.k. medelbara offentliga förvaltningen eller på helt privata aktörer har skapat behov att ordna intern administrativ omprövning. I samband med lagstiftning om förbud mot eller tillstånd till överklagande har det också av rättskyddsskäl ansetts motiverat att föreskriva att saken ska behandlas genom omprövning inom förvaltningen. Sådana bestämmelser finns bl.a. inom undervisningsväsendet.

Till följd av utvecklingen tjänar omprövningssystemet således rätt många slags situationer i förvaltningen. Systemet har den vägen också ändrats till sitt innehåll. Ett förvaltningsbeslut kan t.ex. begäras omprövat i enskilda fall och inte bara i massförvaltningsförfaranden. Genom systemet avgörs likaså även andra än uppenbart klara och ostridiga fel, med andra ord även rättstvister som kräver lagtolkning. Det händer att avgörandet med anledning av begäran om omprövning har anförtrotts någon annan myndighet än den som har fattat det ursprungliga beslutet. I omprövningsärenden är det således inte nödvändigtvis fråga om självrättelse av den ursprungliga beslutsfattaren, så som ursprungligen var fallet.

Omprövningssystemet visar sig således numera kunna tjäna många slags situationer i förvaltningen och den vägen till sin natur vara ett mycket smidigt rättsmedel. Detta har bidragit till att systemets tillämpningsområde småningom har vuxit inom olika delar av förvaltningen. Systemet har tagits i bruk inom många delområden inom förvaltningen. Trots denna utveckling har omprövningssystemet dock hamnat i en biroll när det gäller rättsskydd i efterhand. Situationen svarar inte mot de förväntningar som i detta skede av utvecklingen kan ställas på omprövningssystemet.

Det skulle i själva verket vara motiverat att börja utveckla omprövningssystemet mer medvetet som ett självständigt rättsmedel. Således vore det viktigt att omprövningssystemet kunde lösgöras från de traditionella tankemodellerna och att anpassa det till de förändrade förhållandena och de förväntningar som numera ställs på det. I föreliggande proposition är utgångspunkten att omprövningssystemet ses över så mycket som möjligt med syftet att göra en övergripande

utveckling. Detta kunde göra det möjligt att bättre än för närvarande inplacera omprövningsinstitutet som en del av rättsskyddssystemet som helhet och det kunde ges betydelse av ett sådant särartat rättsmedel som är motiverat till följd av utvecklingen och även med tanke på framtiden.

De närmare utgångspunkterna för att utveckla omprövningssystemet

Målsättning att säkerställa förvaltningsdomstolarnas verksamhetsbetingelser

Som det konstaterades i inledningen har omprövningsinstitutet på senare tid lyfts fram som ett sätt att effektivisera rättsskyddssystemet i efterhand. Behoven att effektivisera rättsskyddet i efterhand har inte uppstått enbart på grund av anhopningen av massförvaltningsärenden hos förvaltningsdomstolarna, så som tidigare var fallet. Målsättningen har också allmänt varit att betona effektivitetssynpunkter i förvaltningsdomstolarnas verksamhet på ett sätt som stöds av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Framföra allt har det upplevts viktigt att förvaltningsrättskipningens effektivitet kan hållas på en sådan nivå som Europadomstolen förutsätter i sin rättspraxis. På senare år har man dessutom börjat se över behoven att effektivisera förvaltningsdomstolarnas verksamhet med utgångspunkt i målsättningarna i statsförvaltningens produktivitetsprogram.

Vid bedömningar av rättsskyddet i efterhand har det ansetts allt viktigare att betona vikten av att rättsskydd erhålls i ett så tidigt skede som möjligt. Detta innebär vid sidan av annat att man inte bara effektiviserar förvaltningsdomstolens verksamhet utan också förverkligandet av individens rättigheter redan i verksamheten inom förvaltningens olika delområden. Att omprövningssystemet kopplats till förvaltningsdomstolarna har haft sina orsaker. Man har tänkt sig att detta system ska kunna gallra de mest uppenbara feilen i förvaltningsbesluten så att förvaltningsdomstolarna bättre än nu kan koncentrera sina resurser på kärnan i deras egen verksamhet – att avgöra egentliga rättstvister. För att systemet för att ge rättsskydd i efterhand ska fungera och för att uppgiftsfördelningen

mellan förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar ska kunna utvecklas när det är fråga om att rätta fel måste omprövnings-systemet som rättsmedel bli föremål för en mer omfattande lagstiftningsutveckling.

Ökat ansvar för förvaltningsmyndigheterna när det gäller att ge rättsskydd i efterhand

Ett argument för att utveckla omprövningssystemet som en helhet är även kravet i grundlagens 21 § på god förvaltning. Det konkreta ansvaret för individens rättsskydd har fått en allt mer central betydelse i förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Att rättsskyddets betydelse betonas gäller inte enbart beslutsfattandet; det preventiva rättsskyddet. Det kopplas allt tydligare också till den del av förvaltningsmyndigheternas verksamhet som hänför sig till tiden efter att förvaltningsbeslutet har fattats. Därför vore det viktigt att förvaltningsmyndigheterna fick en större roll i rättsskyddet i efterhand, fastän deras ställning när det gäller att lösa rättstvister annars har begränsats genom att förvaltningsinternt överklagande (besvär) i huvudsak har avskaffats. Nu när betydelsen av god förvaltning betonas förefaller det som omprövningssystemet kan ge förvaltningsmyndigheterna en allt bättre kanal när det gäller att försöka dela ansvaret för att rätta fel som upptäcks efter att förvaltningsbeslut har fattats. Förvaltningsmyndigheternas ansvar för att det finns förutsättningar för god förvaltning talar således för att omprövningssystemets roll och ställning utvecklas i lagstiftningen.

En utveckling av omprövningssystemet har blivit aktuell på ett nytt sätt också genom serviceprincipen som är en del av kravet på god förvaltning. På s.k. vanlig lagnivå framgår serviceprincipen bland annat i 7 § i förvaltningslagen, enligt vilken möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ska ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Serviceprincipen kan också anses innefatta en skyldighet för myndigheten att dra försorg om att dess beslut är riktiga samt ett krav på att myndigheterna ger akt på kvaliteten på sina

beslut och utan dröjsmål ingriper när den upptäcker fel.

Serviceprincipen innebär således ett krav på att förvaltningen fungerar smidigt och effektivt men också att den håller god kvalitet. Dålig nivå på den offentliga servicen eller andra liknande olägenheter kan vanligen inte fås korrigerade genom att överklaga hos förvaltningsdomstolen. Därför är det viktigt att förvaltningsmyndigheterna i sin egen verksamhet försöker följa kvalitén på sina tjänster och att utveckla innehållet i tjänsterna. Kvalitetstänkandet är kundcentrerat och med hjälp av det kan serviceprincipens ställning i förvaltningen utvecklas vidare. Myndighetens ansvar för kvalitén på servicen upphör inte när beslutet har fattats, utan myndigheten måste också efter det kunna pröva påståenden om brister och fel och vid behov rätta sina arbetsmetoder för att undvika motsvarande problem. Till serviceprincipen kan således kopplas en skyldighet och rättighet för förvaltningsmyndigheterna att medverka när det gäller att rätta fel i förvaltningsbeslut. I dagens läge är det viktigt att myndigheternas delansvar för att rätta fel i förvaltningsbeslut ses som en del av serviceprincipen och grundlagens krav på god förvaltning.

En utveckling av omprövningssystemet bör således ses som ett sätt att ge förvaltningsmyndigheterna allt bättre möjligheter att i efterhand rätta fel som har inträffat i beslutsfattandet. För en enskild part är det av central vikt att få tillgång till effektivt, smidigt och förmånligt rättsskydd. Att förvaltningsmyndigheterna själv kan rätta fel har betydelse också för hur samhället fungerar och t.o.m. för konkurrenskraften. När begäran om omprövning behandlas kan förvaltningens effektivitet kopplas till rättsskyddskravet som är en del av garantierna för god förvaltning. Det är därför viktigt att myndigheterna kan uppleva sin roll i omprövningsärenden mer aktivt. När den administrativa prövningsrätten medger det borde man också annars när omprövningsbeslut fattas se mera drag av förlikning än av strikt rättsligt avgörande. Omprövningssystemet skiljer sig således från förvaltningsrättskipningen, vars uppgift är mer bunden till att bedöma beslutets laglighet. Således har också serviceprincipens växande betydelse ökat behovet att i lagstift-

ningen utveckla omprövningssystemet på ett sätt som gäller systemets egna målsättningar för rättsskyddet.

Andra synpunkter som gäller en utveckling av omprövningssystemet

Under de senaste åren har det också hänt att omprövningssystemet har kopplats till modernare sammanhang än tidigare. I det avseendet har omprövning varit aktuellt i Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec (2001)9 till medlemsstaterna angående alternativ till rättegångar mellan förvaltningsmyndigheter och enskilda. På ett sätt som anknyter till alternativa metoder för tvistlösning konstateras i rekommendationen att t.ex. omprövning borde vara möjlig i samband med vilka slags förvaltningsåtgärder som helst. Förfarandet kan gälla ändamålsenligheten och/eller lagligheten. Omprövning kan i vissa fall vara obligatoriskt innan domstolsbehandling kan bli aktuell. De frågor som omprövningen gäller bör undersökas och avgöras av den behöriga myndigheten. I rekommendationen konstateras vidare bl.a. att domstolsbehandling i praktiken inte nödvändigtvis alltid är det lämpligaste tänkbara sättet att lösa administrativa tvister och att alternativa lösningsmetoder kan närma förvaltningsmyndigheterna till de enskilda medborgarna.

Vidare kan enligt rekommendationen de största fördelarna med alternativa lösningsmetoder vara att förfarandena blir enklare och smidigare. De gör de möjligt att tvister kan avgöras snabbare och förmånligare, att förlikning kan nås, att tvister avgörs av sakkunniga, att tvister avgörs utifrån skälighetsprinciper och inte enbart utifrån strikta rättsliga normer och att prövningsrätten kan bli vidare. I rekommendationen konstateras också särskilt att administrativa tvister i vissa fall borde kunna avgöras även på andra sätt än vid domstol och att alternativa metoder till rättegång bör respektera principen om likställdhet och opartiskhet samt parternas rättigheter.

Europarådets ministerkommitté har också gett en rekommendation om god förvaltning, Rec (2007) 7. Enligt den bör det i princip

vara möjligt och i vissa fall t.o.m. obligatoriskt att det finns administrativt ändringssökande före egentlig rättskipning.

Av rekommendationen framgår att man också på allmän europeisk nivå har börjat fästa ett nytt slags uppmärksamhet vid omprövningssystemet (förvaltningsintern innehåll samt ställning omprövning). Så har man gjort trots att omprövning inte utgör ett fast system, utan dess natur och ställning på rättsskyddsfältet kan variera t.o.m. avsevärt i olika länder. Förvaltningsintern omprövning – i vilken form den än uppträder – vill man i alla fall se som en relevant metod att avgöra administrativa tvister. Man försöker således fördela ansvaret för tvistlösning från domstolarna till förvaltningsmyndigheterna, vilket har ansetts närma förvaltningen till de enskilda medborgarna. Samtidigt har man betonat att de alternativa metoderna ska vara smidiga och behandlingen opartisk. Enligt det ovan sagda kan också den övernationella nivån anses ge stöd för att omprövningssystemet i sin helhet blir föremål för utveckling.

Bedömning av behovet att innehållsmässigt utveckla omprövningssystemet

Om behovet att utvidga tillämpningsområdet för omprövningssystemet

En utveckling av omprövningssystemet bör bedömas även utifrån ett funktionellt perspektiv på detta rättsmedel. Då väcks oundvikligen frågan om omprövningsinstitutets nuvarande tillämpningsområde och behovet att utvidga det. Som det framgick av beskrivningen av nuläget har omprövningssystemet under åren utvecklats inom olika delar av lagstiftningen i hög grad utifrån behoven inom respektive förvaltningsområde. Även om massförvaltningsärendena från början har varit den viktigaste kategorin, har systemet småningom förändrats så att det i detta skede av utvecklingen har tillämpning på andra och samtidigt sinsemellan olika slags förvaltningsärenden. Detta har i sin tur bidragit till att omprövningssystemet har blivit i viss mån splittrat och att det delvis blivit svårt att

överblicka helheten. Trots det ovan sagda har tillämpningsområdet för systemet klart vuxit under de senaste åren.

Faktum att omprövningssystemets tillämpningsområde fortsätter att växa, berättar inte bara om att det är användbart i förvaltningen utan också om en växande strävan att öka förvaltningens eget ansvar för att rätta fel i förvaltningsbeslut. Å andra sidan finns det fortfarande delområden inom förvaltningen där omprövningssystemet inte alls eller bara i liten utsträckning är i bruk. Orsakerna till detta är naturligtvis av många slag. Det har t.ex. på vissa förvaltningsområden ansetts att omprövningssystemet inte på grund av sin natur passar som metod att lösa tvister i första instans. Också det att omprövningssystemets ställning och betydelse som rättsmedel är i viss mån oklar kan tänkas ha bidragit till negativ inställning till behovet att ta i bruk systemet. Det kan också hända att en del av lagstiftningen är så gammal att det inte ens har varit aktuellt att ta i bruk systemet när den stiftades, i motsats till vad som numera är fallet.

Synpunkter som gäller förvaltningens funktionalitet och rättsskyddet talar för att omprövningssystemets ställning och betydelse som rättsmedel i efterhand stärks. Ett verksamt sätt att nå detta mål är att utvidga tillämpningsområdet för systemet. Ju mer omprövningssystemet är i bruk inom förvaltningens olika delområden, desto bättre möjlighet har förvaltningsmyndigheterna att medverka till att fel i förvaltningsbeslut rättas till på ett sätt som stärker rättsskyddet i efterhand. I föreliggande proposition är utgångspunkten således att en lämplig utveckling av omprövningssystemet förutsätter inte bara att systemets ställning som rättsmedel förtydligas utan även att möjligheterna och grunderna för att utvidga systemet bedöms ur en mer allmän synvinkel som tjänar helheten av de olika förvaltningsområdena.

Om behovet att reformera bestämmelserna om omprövningsförfarandet

Begäran om omprövning bygger i regel på särskilda lagbestämmelser. I specialbestäm-

melserna finns därför vanligen centrala bestämmelser om förfarandet, så som bestämmelser om vem som får begära omprövning, tiden inom vilken det ska ske och vilken myndighet som avgör saken. Bestämmelser om detta har inte funnits i förvaltningslagen, vilket beror på att den fokuserar på bestämmelser om beslutsförfarandet i första instans. Antalet specialbestämmelser och deras innehåll kan dock variera inom olika förvaltningsområden. T.ex. i kommunallagen är bestämmelserna om omprövning (rättelse) och kommunalbesvär rätt likadana och inom den direkta beskattningen tillämpas i omprövningsärenden vid sidan av specialbestämmelserna dessutom de allmänna bestämmelserna om beskattningsförfarandet. På andra förvaltningsområden kan specialbestämmelserna om förfarandet variera och ställvis vara bristfälliga t.o.m. när det gäller centrala krav på förfarandet. Det finns t.ex. inte alltid bestämmelser om vem som har rätt att begära omprövning eller om den tid inom vilken omprövning ska begäras. Mellan olika myndigheter är praxis i behandlingen således vacklande och oenhetlig.

Den bristfälliga och splittrade speciallagstiftningen gör det svårt att få en allmän bild av beslutsförfarandet i ärenden som gäller omprövning och försämrar förutsebarheten och medför också annars problem för individens rättsskydd. En enskild part är i dagens läge inte nödvändigtvis på det klara med sina rättigheter och skyldigheter i omprövningsförfarandet. Den knappa och bristfälliga speciallagstiftningen om förfarandet kan orsaka problem också för den förvaltningsmyndighet som ska avgöra omprövningsärendet. Således kan förvaltningsmyndigheten ha svårigheter att finna sin roll i behandlingen och avgörandet av omprövningsärendet. Detta kan också ha större betydelse för hur omprövningssystemet fungerar. Behandlingen är då inte så smidig, effektiv och ekonomisk som de allmänna målsättningarna för systemet skulle förutsätta.

I omprövningsförfarandet iakttas å andra sidan även förvaltningslagens allmänna bestämmelser. De reglerar för det mesta andra saker än vad specialbestämmelserna om omprövningsförfarandet gör. Därför är förvaltningslagen inte sekundär i förhållande till

dessa specialbestämmelser, utan den tillämpas vanligen som komplement vid sidan av dem. Det finns visserligen också situationer där specialbestämmelserna blir tillämpliga i stället för allmänna bestämmelser i förvaltningslagen om samma sak. Situationerna kan således variera i olika ärenden.

När man undersöker hur förvaltningslagens allmänna bestämmelser är tillämpliga finns det anledning att lyfta fram följande särdrag hos omprövningsförfarandet. Omprövning är ett nödvändigt mellanskede före egentligt överklagande. I specialbestämmelserna nämns också ofta att ett beslut inte får överklagas genom besvär om det är möjligt att begära omprövning. Rätten att överklaga uppkommer först efter beslutet med anledning av omprövningen. I förvaltningsförfarandet är föremålet för omprövningen det beslut som avslutar behandlingen hos förvaltningsmyndigheten. En begäran om omprövning innehåller ett krav på att ett fel i ett förvaltningsbeslut ska rättas så att den som är berörd kan få rättsskydd. Eftersom omprövning till sin art är ett självständigt rättsmedel har myndigheten inte rätt att pröva om den ska behandla en omprövningsbegäran eller inte. En sedan länge vedertagen utgångspunkt har varit att myndigheten är bunden till de krav som – i regel av parten – anförs i begäran. I omprövningsförfarandet fattas således inte i egentlig mening ett nytt förvaltningsbeslut, utan där ges ett svar på kraven i begäran om omprövning. Effekterna av beslutet är dessutom liknande som när det gäller överklagande. Således kan en begäran om omprövning avslås, och då står det ursprungliga beslutet fast. Beslutet kan dock också ändras eller upphävas. Om man betonar bl.a. dessa drag är det givet att omprövning närmar sig besvärsinstitutet. Denna betoning får mer tyngd genom de situationer där omprövning ska avgöras av en annan myndighet än den som har fattat det ursprungliga beslutet.

De grundläggande krav hos omprövningssystemet som har lyfts fram här visar att fastän det inte finns anledning att se omprövningsbegäran som ett egentligt rättsmedel för överklagande, så borde systemet å andra sidan inte heller direkt jämföras med beslutsfattande i första instans. Därför bör man anse att omprövningsförfarandet till sin faktiska

natur befinner sig i gränslandet mellan förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess. För att omprövningsförfarandet fullt ut ska kunna fylla sinn uppgift när det gäller att rätta fel i förvaltningen vore det viktigt att det på behövt sätt kan kompletteras inom rättsskyddssystemet i dess helhet och även utvecklas från vad det nu är. Sådan tillräcklig komplettering finns för närvarande inte, utan förvaltningslagen är skriven främst med tanke på beslutsfattande i första instans. Förvaltningslagen reglerar med andra ord inte direkt de situationer där det är fråga om att kontrollera ett förvaltningsbesluts laglighet och ändamålsenlighet. Förvaltningslagens krav på god förvaltning förverkligas således inte fullt ut i omprövningsförfarandet i en sådan form som rättsskyddsbehoven i detta förfarande skulle förutsätta.

Om man studerar förvaltningslagens tillämplighet närmare kan man konstatera att mycket olika slags ärenden numera behandlas i omprövningsförfarande. En del av de beslut som fattas vid omprövning kan fattas i ett effektivt schematiskt förfarande, medan andra kräver t.o.m. mycket individuell prövning. Det är oundvikligt att arten av påstådda fel varierar. Ett fel kan vara uppenbart, men det kan också innehåller drag av rättslig tvist, vilket kräver lagtolkning. Därför kan behoven av rättsskydd variera också inom omprövningssystemet i sig. T.ex. i ofta upprepade massärenden kan det anses viktigt att saken utreds tillräckligt i omprövningsskedet och att omprövningsbeslutet också motiveras tillräckligt. När beslutsfattandet i första instans är mer individuellt kan det hända att mer kvalificerade förväntningar på rättsskydd ställs när omprövning begärs. Det verkar som om förväntningarna på rättsskydd växer när omprövning gestaltas i ett annat sammanhang än traditionell självrättelse av massförvaltningsbeslut.

Omprövning som rättsmedel är således förknippat med egna slags rättsskyddsbehov på grund av de drag som anknyter till ändringssökande och på grund av att de ärenden som behandlas är av många olika slags art. Även om en del av förvaltningslagen utan problem passar på omprövningsförfarandet, är förvaltningslagen ställvis allt för eller onödigt vag för att fylla de rättsskyddsbehov

som förekommer i detta förfarande. Problem med att tillämpa förvaltningslagen orsakas i synnerhet av att det i omprövningsförfarandet är fråga om att söka ändring. Exempelvis så handleder förvaltningslagen inte parten när det gäller att väcka ett omprövningsärende på samma sätt som när saken väcks i första instans. Också förvaltningsmyndigheternas skyldigheter vid behandlingen av ärendet blir ställvis oklara. Även om det från början har ansetts att förvaltningslagen täcker också de tillämpningssituationer som förekommer i omprövningsförfarandet, kan luckorna i lagstiftningen med dagens perspektiv allt för mycket försvaga möjligheterna att använda omprövningssystemet och således påverka individens rättsskydd. Det kan således även ur ett praktiskt perspektiv vara motiverat att utveckla lagstiftningen om omprövning.

Omprövningsinstitutet har under årens lopp utvecklats så att systemet numera är i bruk på många olika områden inom förvaltningen. Behovet att vidga tillämpningsområdet och mer allmänt att öka dess betydelse har vuxit på senare tid. Detta hänger samman med att till kraven på god förvaltning anses höra att förvaltningen har delansvar för att rätta åtminstone de mest uppenbara förvaltningsbesluten. Det finns dock av olika orsaker gränser för hur mycket omprövningssystemet kan utvidgas. Därför vore det viktigt att det nuvarande omprövningssystemet i sig fungerade tillräckligt smidigt, effektivt och med beaktande av rättsskyddssynpunkterna. Förfarandet vid behandling av omprövningsärenden borde i själva verket garantera att saken avgörs effektivt genom att gallra och rätta fel i förvaltningen men så att förfarandet samtidigt fyller de speciella krav på rättsskydd som omprövningssystemet ställer.

Med adekvata och oklanderligt fungerande bestämmelser om förfarandet kunde hela omprövningssystemet fås att fungera effektivt och individens rättsskydd kunde stärkas. Speciallagstiftningen om omprövningsförfarandet är splittrad och ställvis bristfällig, och den ger en rätt oenhetlig bild av hela detta institut. De målsättningar för rättsskyddet som framgår av grundlagens 21 § förutsätter att de viktigaste garantierna för förfarandet vid omprövning finns i lag. För att utveckla omprövningssystemet och för att förtydliga in-

nehållet och förfarandet är det således nödvändigt att det i förvaltningslagen finns tidsenliga och enhetliga bestämmelser om de viktigaste kraven på förfarandet när omprövning behandlas och avgörs.

Om behovet att införa ny svenskspråkig terminologi

I den svenskspråkiga lagstiftningen har begäran om omprövning hittills kallats rättelseyrkande. Uttrycket kan dock av många skäl anses misslyckat. I allmänspråket för uttrycket "rättelse" snarare tankarna till rättelse av skriv- eller andra tekniska fel än till en begäran om omprövning med syftet att överklaga. I lagspråket har det finska uttrycket "korjaaminen" inte någon annan motsvarighet på svenska än "rättelse". Därför har ordet "rättelse" använts för både "korjaaminen" och "oikaisu", vilket inte kan anses vara en klar och tillfredsställande lösning. Risken för missförstånd ökar dessutom av att uttrycket "omprövning" används i Sverige för ett förfarande som motsvarar vårt rättelseyrkandeförfarandet i Finland och uttrycket "rättelse" enbart när det är fråga om det som på finska kallas "korjaaminen".

När lagtext översätts eftersträvas vanligen att det svenska lagspråket i Finland ska motsvara lagspråket i Sverige. Undantag från den utgångspunkten bör göras endast när skillnader mellan rättssystemen eller andra vägande skäl gör att lagspråket inte kan vara enhetligt. Om uttrycket "rättelse" ersätts med "omprövning", kommer lagspråket i Finland och Sverige således att förenhetligas. Uttrycket omprövning säger också på allmänspråklig nivå tydligt att det är fråga om en *förnyad* behandling av saken och inte endast om teknisk rättelse.

Uttrycket "yrkande" är rätt ålderdomligt och kunde därför lämpligen ersättas med "begäran" i de fall andra skäl inte talar för att det gamla uttrycket behålls. Av de här anförda skälen finns det således grund för att uttrycken omprövning och begäran om omprövning tas in i den svenskspråkiga lagtexten.

3 Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1 Mål och alternativa lösningar

Förvaltningslagens system för att rätta fel utvecklas

En målsättning med propositionen är att systemet enligt förvaltningslagen för att rätta sakfel ska få starkare ställning och användbarhet som metod att rätta fel i förvaltningsbeslut. På det sättet kunde man allt bättre flytta tyngdpunkten mot den självrättelse som den allmänna förvaltningslagen erbjuder som metod att rätta de mest uppenbara felen i förvaltningsbeslut. Att rättelsesystemet enligt förvaltningslagen möjliggör självrättelse i ett tidigt skede kunde lätta förväntningarna på rättsskyddssystemet i efterhand och även i övrigt få systemet att fungera bättre. Detta eftersträvas genom förslag om att möjligheterna enligt förvaltningslagen att rätta sakfel ska utvidgas. Målet är att förvaltningslagens 50 § även ska omfatta sådana fel i förvaltningsbeslut som kan tänkas vara av den arten att de – utan att grunderna för systemet alltför mycket ändras – kunde rättas i ett sådant smidigt självrättelseförfarande som står utanför systemet för överklagande.

Tillämpningsområdet för omprövningssystemet utvidgas

Utgångspunkter för bedömningen

Ett centralt syfte bakom propositionen är att utvidga omprövningssystemets tillämpningsområde och betydelse när det gäller att avgöra tvister inom förvaltningen. Ett starkt omprövningsinstitut skulle förbättra förutsättningarna för att hålla tyngdpunkten för det rättsskyddet i förvaltningen på ett så tidigt skede som möjligt, vilket skulle ha vidare effekter för hela rättsskyddssystemet i efterhand och dess funktion. Det skulle inte vara fråga om att överföra förvaltningsdomstolarnas uppgifter på förvaltningsmyndigheterna, utan om att förbättra uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna för att på ett ändamålsenligt sätt fördela myndigheternas resurser och uppgifter när det gäller att ge

rättsskydd. Då skulle frågor som gäller fel i förvaltningsbeslut mer effektivt kanaliseras till den myndighet – förvaltningsmyndigheten eller förvaltningsdomstolen – som uppgiften med hänsyn till rättsskyddssystemet i sin helhet bäst lämpar sig. Samtidigt vore det viktigt att förvissa sig om att man inte på förvaltningsmyndigheterna överför uppgiften att avgöra egentliga rättstvister, vilket naturligen ankommer på förvaltningsdomstolarna. Eftersom det inom förvaltningen rikligt förekommer även andra slags meningsskiljaktigheter som kräver lagtolkning vid förvaltningsdomstolarna, är syftet med propositionen att den myndighet som ska avgöra dessa andra än egentliga rättstvister ska kunna lokaliseras exaktare än förr. Ett av målen för propositionen är således att förtydliga och förbättra uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter när det gäller rättsskyddet i efterhand.

Att förvaltningsmyndigheternas uppgiftsområde och roll stärks när det gäller rättsskyddet i efterhand har också betydelse för möjligheterna att åstadkomma god förvaltning enligt 21 § i grundlagen och för serviceprincipen i förvaltningen som ingår i detta grundlagskrav. God förvaltning och framför allt serviceprincipen i förvaltningen kan anses förutsätta att förvaltningsmyndigheterna tar ansvar inte bara för att innehållet i förvaltningsbesluten samt förfarandet är lagenligt utan vid behov också att fel som senare upptäcks i ett beslut – åtminstone de mest uppenbara – rättas till. Förvaltningsmyndigheterna har således ett aktivt ansvar för det preventiva rättsskyddet, men i allt högre grad även för rättsskyddet i efterhand. Att förvaltningsmyndigheterna bär ansvar för att fel i förvaltningsbeslut rättas effektivt tillgången till rättsskydd och förbättrar således individens rättsskydd. Förvaltningsmyndigheternas aktivitet när det gäller att rätta fel i förvaltningen är även ägnad att förbättra verksamheten inom förvaltningen. En förskjutning av tyngdpunkten i rättsskyddet i efterhand i riktning mot förvaltningsmyndigheterna kan således ha en vidare effekt för rättsskyddet och förvaltningsverksamheten. Ett utvecklat omprövningssystem är i den situationen den viktigaste metoden att åstadkomma att förvaltningsmyndigheterna bättre

än nu deltar när det gäller att ge rättsskydd efter att ett förvaltningsbeslut har fattats.

Av beskrivningen av nuläget framgår att omprövningssystemet redan tidigare har utvidgats rätt aktivt inom olika förvaltningsområden. I den här i princip positiva utvecklingen finns det problemet att utvecklingen sker mer utifrån respektive förvaltningsområdes funktionella och andra behov. På det sättet har omprövningsinstitutet ofrånkomligen blivit splittrat, vilket har avspeglats i dess ställning som rättsmedel. Fastän omprövningsinstitutet har tagits i bruk i rätt stor omfattning, har dess betydelse och ställning som rättsmedel därför inte vuxit i den mån utvecklingen skulle kräva. För att omprövningsinstitutets ställning ska kunna stärkas måste systemet därför ses över i sin helhet med målet att förtydliga dess innehåll. En ändamålsenlig utveckling av systemet förutsätter å andra sidan att man samtidigt bedömer om detta system fungerar i en sådan omfattning som det utifrån de ovan beskrivna funktionella skälen skulle vara motiverat.

En central metod att öka omprövningssystemets betydelse kan således vara att utvidga systemets tillämpningsområde till sådana delområden inom förvaltningen där det kan anses lämpligt av funktionella och innehållsliga skäl. Ju större tillämpningsområdet är inom förvaltningens olika delområden, desto bättre möjligheter har förvaltningsmyndigheterna att delta när det gäller att rätta fel i förvaltningsbeslut på ett sätt som effektiviserar rättsskyddet i efterhand. Utvidgningen kan ske lagstiftningsvägen, även om det finns olika alternativa lagstiftningsmetoder.

Alternativa sätt att utvidga tillämpningsområdet

Ett möjligt sätt att utvidga omprövningsinstitutet kunde för det första vara att göra systemet till ett till sin natur allmänt (obligatoriskt) skede före egentligt överklagande. Utgångspunkten skulle vara att omprövning i princip alltid måste begäras innan man tyr sig till egentlig domstolsbehandling (överklagar). Ett sådant arrangemang, som påminner om det som är i bruk t.ex. i Tyskland, har inte tidigare fått stöd hos oss. Omprövningsinstitutet har i själva verket under årtionden

utvecklats i form av separata lösningar utifrån rättsskyddsbehov och funktionella behov inom de olika förvaltningssektorerna. Valet att på det sättet utvidga tillämpningen har redan länge varit i bruk och systemet har den vägen fått spridning till nya förvaltningsområden. Rättsläget har dock inte ännu i detta skede ansetts ställa hinder för att bedöma alternativet om det finns ändamålsenliga och genomförbara förutsättningar att utvidga systemet så att det blir heltäckande.

Att omprövningssystemet skulle göras till ett allmänt mellanskede före egentligt överklagande kan motiveras t.ex. med att man då tydligare än förr med stöd av grundlagen skulle betona förvaltningens eget ansvar för att rätta fel i förvaltningsbeslut. Arrangemanget skulle således ha betydelse som stöd för god förvaltning enligt grundlagens 21 § och för den därtill hörande serviceprincipen. Genom att göra i viss mån andra betoningar än tidigare kunde man också anse att en heltäckande utvidgning av systemet kunde skapa en bättre uppgiftsfördelning mellan förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna och förbättra förvaltningsdomstolarnas möjligheter att koncentrera sina resurser på att avgöra verkliga rättstvister. Även behoven inom rättsskyddet i efterhand skulle således tala för att omprövningssystemet får en så allmän utvidgning som möjligt. De här anförda omständigheterna kan således anses stödja även andra än traditionella metoder att utvidga möjligheterna att använda omprövningssystemet.

Som en helhet i form av ett allmänt system kunde omprövningssystemet även annars ha bättre möjligheter än för närvarande att bli ett reellt (fungerande) rättsmedel. Detta kunde förtydliga dess ställning i synnerhet i förhållande till överklagande genom besvär. Systemets förmåga att sälla tvister kunde således tydligt öka. Strävan till smidighet och effektivt beslutsfattande är även i övrigt kännetecknande för omprövningssystemet. En heltäckande utvidgning av systemet kunde således vara allt svårare att avvisa med hänvisning till att begäran om omprövning utgör ett onödigt och tidskrävande mellanskede före egentligt överklagande. På det hela taget kunde ett arrangemang som innebär att omprövning är ett heltäckande (allmänt) skede

före överklagande ha tydlig effekt för individens rättsskydd och för att förbättra kvalitén på förvaltningsverksamheten.

Å andra sidan är det möjligt att även anföra vägande synpunkter mot en heltäckande utvidgning av omprövningssystemet, vilka samtidigt är argument för att även framdeles utveckla omprövningssystemen separat inom de olika förvaltningsområdena. En heltäckande utvidgning kunde framför allt leda till att systemet utsträcks till ärenden där det inte skäligen kan anses lämpligt. Som exempel kan nämnas sådana flerpartsärenden där parterna kan ha olika eller sinsemellan konkurrerande intressen, så som plan- och tillståndsärenden inom miljöförvaltningen. Dessutom kan i det här sammanhanget hänvisas till sådana lagstadgade beslut om förvaltningstvång och säkringsåtgärder som av olika orsaker är brådsakande. Således kan obligatorisk omprövningsbegäran i tvångsvårdsärenden ha t.o.m. mycket problematiska följdverkningar för rättsskyddssystemet.

På lång sikt kunde det vara motiverat att utveckla omprövningssystemet till ett obligatoriskt allmänt skede före överklagande. Eftersom de beslut som fattas inom förvaltningen är av så många olika slags natur skulle ett sådant utvecklingsalternativ dock kräva en omfattande genomgång och kartläggning av hela lagstiftningen. Då skulle man utreda vilka områden som genom specialbestämmelser borde lämnas utanför det obligatoriska omprövningssystemet. Ett sådant utvecklingsalternativ kan åtminstone inte i detta skede anses motiverat eller vara ett alternativ som skäligen kunde genomföras i lagstiftningen. Därför är utgångspunkten i föreliggande proposition att det fortfarande är mest motiverat att överväga utvidgningen av omprövningssystemet utifrån de grundläggande principer som hittills har följts. Det innebär att systemet skulle utvidgas inom gränserna för de olika sektorerna, dvs. att antalet specialbestämmelser om omprövning utökas i lagstiftningen. Också den vägen kan man effektivt försöka öka omprövningsinstitutets allmänna användbarhet. Samtidigt kan man beakta de speciella behoven och situationerna inom respektive förvaltningsområde när systemet införs eller utvidgas. För att systemet ska vara enhetligt och dess innehåll tydligt är

det dock viktigt att utvidgningen av omprövningssystemet även i denna utvecklingsmodell så mycket som möjligt ses också ur en mer allmän synvinkel som är till nytta för rättsskyddssystemet i dess helhet.

Utvidgning inom gränserna för de olika förvaltningsområdena

Omprövningsinstitutet är redan nu i bruk inom sådana centrala delområden inom förvaltningen där det traditionellt och i takt med utvecklingen kan anses lämpa sig. Utanför systemet finns således inte sådana större ärendekategorier som enligt dagens uppfattning uppenbart borde höra till det. Omprövning har också i växande grad aktualiserats i lagstiftningsprojekt inom olika förvaltningsområden, vilket gör att systemet är användbart också framdeles. Den allmänna bedömningen av till vilka slags ärenden man ännu kunde tänka sig att utvidga systemet måste således göras inom mindre delområden inom förvaltningen. Samtidigt kan man utesluta sådana områden där omprövningssystemet inte lämpar sig.

Trots att utvidgningsfrågan är bunden till enskilda ärendekategorier finns det anledning att se över den även som en större helhet. Då kan systemets användningsområde lösgöras i den mån det är möjligt från bundenheten till de olika förvaltningsområdena, och översynen får då mer allmän principiell betydelse. Strävan till en helhetsgranskning syns i föreliggande proposition framför allt i valet av de ärenden som granskas och hur de grupperas. Avsikten är dock inte att försöka vara lika heltäckande som om systemet utvecklades till ett allmänt (obligatoriskt) skede före överklagande genom besvär. Utgångspunkten är därför att de helheter som lyfts fram framför allt ska kunna vara exempel när omprövningssystemet utvecklas i andra sammanhang. De olika förvaltningsområdena ska således själva i sista hand ha ansvaret för att omprövningssystemets användningsområde utökas t.ex. genom att konkreta lagförslag föreläggs riksdagen. Då kan förutsättningarna för att ta i bruk systemet ytterligare bedömas separat utifrån respektive förvaltningsområdes egna målsättningar och utgångspunkter. Samtidigt anses det viktigt att de ställnings-

taganden som framgår av propositionen beaktas när lagstiftningen reformeras i olika sammanhang.

När man bedömer vilka frågor som ska omfattas av omprövningssystemet har det allmänt taget betydelse hur systemet passar med tanke på arten av de beslut det är fråga om. Då kan man fästa avseende exempelvis vid om antalet avgöranden på förvaltningsområdet i fråga är stort, hurdana rättsskyddssynpunkter beslutsfattandet innehåller, om det finns en eller flera parter och om andra än egentliga förvaltningsmyndigheter utövar beslutanderätt. Även mer allmänna frågor, så som omprövningssystemets enhetlighet och en utveckling av rättsskyddssystemet i sin helhet, kan betonas som grund för att utveckla omprövningssystemet.

En utvidgning av omprövningssystemet kan bedömas med hänsyn till lagstiftningens enhetlighet och klarhet t.ex. inom den kommunala specialförvaltningen. I den allmänna kommunalförvaltningen är utgångspunkten med stöd av kommunallagens 89 § att omprövningssystemet används även när det är fråga om beslut som tjänsteinnehavarna fattar. Beslut som kommunala tjänsteinnehavare fattar med stöd av speciallagstiftning överklagas däremot i många fall med beaktande av kommunallagens 88 § genom förvaltningsbesvär direkt hos förvaltningsdomstolen. Omprövning enligt kommunallagen kommer då inte på fråga. Kommunallagen och den kommunala speciallagstiftningens system för överklagande kan således skilja sig från varandra när det gäller omprövningssystemets omfattning. Man kan fråga sig om det är ändamålsenligt att beslut av enskilda tjänsteinnehavare överklagas genom förvaltningsbesvär direkt hos förvaltningsdomstolen eller om det vore mer ändamålsenligt att omprövning före det borde begäras (vanligen) hos den högre kommunala myndigheten.

I föreliggande proposition anses det motiverat att omprövningssystemet i regel bör användas när den som fattar beslutet är en kommunal tjänsteinnehavare, oberoende av om dennes behörighet med stöd av speciallagstiftning bygger på direkt eller delegerad behörighet eller på delegerad behörighet med stöd av kommunallagen. Således borde t.ex. markanvändnings- och bygglagen kunna för-

enklas så att tjänsteinnehavares beslut med stöd av den i första hand borde begäras omprövade med stöd av 187 §. I kommande lagreformer kunde det också vara motiverat att överväga om omprövningssystemet kunde utvidgas till att gälla beslut som kommunala organ fattar med stöd av speciallagstiftning. Då skulle omprövning begäras direkt av organet i fråga innan egentligt överklagande.

Rättsskyddssystemet inom förvaltningen bygger för närvarande på utgångspunkten att förvaltningsbeslut överklagas hos den allmänna regionala förvaltningsdomstolen och att det i regel finns två besvärinstanser. Förvaltningsinternt överklagande (besvär över en lägre förvaltningsmyndighets beslut hos en högre förvaltningsmyndighet) har man småningom försökt avskaffa eftersom det inte är förenligt med målsättningen att rättsskipningen ska vara oberoende och inte heller med förvaltningsprocessen som helhet. Överklagande genom besvär styrs nästan alltid till förvaltningsdomstolarna. I vissa fall har dock ändamålsenlighetsskäl medfört att förvaltningsinternt ändringssökande har ändrats till ett omprövningsförfarande.

Således borde t.ex. möjligheten enligt lagstiftningen om undervisningsväsendet att överklaga genom besvär hos länsstyrelsen kunna ändras så att ändring normalt skulle sökas genom begäran om omprövning och så att först omprövningsbeslutet skulle kunna överklagas hos förvaltningsdomstolen. Vid en närmare beredning av saken borde man överväga t.ex. vilka slags ärenden omprövningssystemet lämpar sig för och vilken myndighet som kunde vara omprövningsmyndighet. I detta sammanhang kan samtidigt betonas att till den del det ännu på andra ställen i lagstiftningen förekommer internt överklagande borde man vidta åtgärder för att ändra systemet till ett omprövningsförfarande eller ändra besvärsvägen till förvaltningsdomstolen.

I en del fall kan även beslutsfattandets natur tala för att omprövningssystemet tas i bruk, t.ex. det att systemet lämpar sig för olika slags enkla beslut som fattas i stor mängd inom förvaltningen. Omprövningssystemet har således tagits i bruk t.ex. i lagstiftningen om avgifter, så som lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Med tanke på

lagstiftningens enhetlighet vore det motiverat att lagstiftningen om avgifter inom olika förvaltningsområden möjliggjorde ibruktagande av omprövning före egentligt överklagande. Utvidgningen kunde t.ex. gälla avfallsavgifter enligt avfallslagen (1072/1993), avgifter enligt begravningslagen (457/2003) och avgifter enligt lagen om parkeringsbot (248/1970). Genom en utvidgning av omprövningssystemet kunde olika slags påminnelser, protester och motsvarande förfaranden i samband med avgifter avskaffas.

Också när det gäller beslut om tillstånd, registreringar och olika slags förmåner kan det finnas behov att överväga om omprövningssystemet kunde utvidgas. Detta gäller exempelvis pass- och identitetskortsärenden samt registreringsbeslut enligt fordonslagen (1090/2002). Likaså kunde man överväga att ta i bruk omprövningssystemet bl.a. när det gäller beslut om skolresor och andra studiesociala förmåner.

Utveckling av bestämmelserna om förfarandet vid omprövning

En annan central målsättning med propositionen är att få bestämmelserna om förfarandet vid omprövning att svara mot behoven att utveckla systemet. Ett nytt kapitel i förvaltningslagen föreslås för att på allmän lagnivå reglera anhängiggörande, behandling och beslutsfattande när det gäller omprövning. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att förtydliga omprövningssystemets ställning och art som rättsmedel samt att öka förfarandets förutsebarhet. Samtidigt kan förvaltningsmyndigheternas beredskap att avgöra omprövningsärenden effektivieras. Utifrån dessa utgångspunkter kunde omprövningssystemet bli smidigt, effektivt och förmånligt. Ett välfungerande omprövningssystem kunde ha reella förutsättningar att rätta sådana fel i förvaltningsbeslut som i uppgiftsfördelningen när det gäller att ge rättsskydd i efterhand bäst lämpar sig för de egentliga förvaltningsmyndigheterna. Ett förtydligande och en precisering av omprövningssystemet kunde således även mer allmänt påverka hur rättsskyddet fungerar.

Ett centralt mål för propositionen är också att förbättra individens rättsskydd. Avsikten

är således att parten bättre än nu ska få information om sina rättigheter och skyldigheter i omprövningsförfarandet. På det sättet kan man främja individens möjligheter att påverka och delta i beslut som gäller individen själv. Genom att förtydliga och förbättra behandlingen av omprövningsärenden kan man också annars påskynda avgörandena, vilket har betydelse för individens rättsställning och rättsskydd.

I propositionen föreslås alltså att enhetliga bestämmelser om förfarandet i omprövningsärenden tas in i förvaltningslagen. De föreslagna bestämmelserna ska bilda en tydlig och konsekvent grund för behandlingen av omprövningsärenden och meningen är att de mer allmänt ska beskriva detta system. Avsikten är dock att förvaltningslagen också framdeles som helhet ska styra behandlingen och avgörandet av omprövningsärenden. Förvaltningslagen ska således fortfarande tillämpas i omprövningsärenden även till de delar särskilda bestämmelser föreslås. Den nya allmänna regleringen ska framförallt ha kompletterande och preciserande betydelse på ett sätt som betonar omprövningssystemets funktionalitet och rättsskyddssynpunkter som gäller individen. Till följd av att de föreslagna bestämmelserna har en kompletterande natur har man försökt ta med endast de viktigaste kraven som gäller förfarandet. Genom att begränsa antalet bestämmelser försöker man ge plats för smidighet i behandlingen av omprövningsärenden.

I föreliggande proposition berörs inte de grundläggande procedurbestämmelserna i speciallagstiftningen, utan utgångspunkten är att bestämmelserna om skyldigheten/rättigheten att begära omprövning och de viktigaste procedurfrågorna även framdeles ska finnas separat för de olika förvaltningssektorerna. Att specialreglering används beror i hög grad på att omprövningssystemet inte är allmänt till sin natur, utan att det stöder sig på speciallagstiftning. Därför är det motiverat att man i denna speciallagstiftning även i fortsättningen kan bestämma om åtminstone de viktigaste kraven på förfarandet. I den föreslagna lagstiftningen är utgångspunkten dock samtidigt att det i vissa procedurfrågor som i allmänhet förekommer i speciallagstiftning är motiverat att även ha be-

stämmelser i den allmänna lagen. På det sättet försöker man komplettera eventuella tolkningssituationer i speciallagstiftningen, men även visa på sådana centrala drag i omprövningsförfarandet som mer allmänt beskriver systemet. En sådan allmän reglering kan också på längre sikt minska behovet att i speciallagstiftningen lagstifta om motsvarande procedurfrågor.

Syftet med propositionen är således att förstärka förutsättningarna för god förvaltning i enlighet med grundlagen när omprövningsärenden behandlas och avgörs. Det är fråga om att få till stånd en allmän reglering som uttryckligen ska iakttas i omprövningsförfarandet och som ska främja systemets funktionalitet och effektivitet när fel i förvaltningsbeslut rättas. I synnerhet med lagstiftning som beaktar rättsskyddsbehoven inom omprövningssystemet kan man förbättra behandlingen av dessa ärenden och främja att materiellt riktiga avgöranden kommer till stånd. Fastän det är så att omprövningssystemet på rättsskyddets område befinner sig mellan egentlig förvaltning och förvaltningsprocess, har man försökt vara måttlig när det gäller att utveckla rättsskyddsgarantierna. I omprövningsförfarandet är det inte fråga om förvaltningsprocess utan om en del av en särskild sektor inom förvaltningsförfarandet och i övrigt i huvudsak om sådan verksamhet som förvaltningslagen i genomsnitt handlar om. Fastän omprövningssystemets tillämpningsområde småningom har vuxit även till annat än traditionell massförvaltning, är det sammantaget kännetecknande för detta system att de mer uppenbara felen i förvaltningsbeslut omprövas, dvs. att det ur förvaltningsprocessuell synvinkel är fråga om annat än egentliga rättstvister. Bestämmelserna om förfarandet vid omprövning borde möjliggöra en smidig och effektiv behandling av begäran om omprövning utan onödig formalism.

3.2 De viktigaste förslagen

Större möjligheter att med stöd av förvaltningslagen rätta sakfel

I propositionen föreslås att möjligheterna enligt förvaltningslagens 50 § att rätta sakfel utökas så, att en grund för att rätta fel också

ska vara att ny utredning har framkommit i saken. Detta gäller beslutsfattande i första instans eller tiden före det. Även ny utredning som kommit fram efter att beslutet har fattats kan komma på fråga, t.ex. om det gäller förändrade förhållanden för en part. En förutsättning är dock att utredningen väsentligt kan påverka beslutet.

Rättelse på grund av ny utredning ska endast kunna ske till partens fördel. Rättelse till partens nackdel ska alltså inte vara möjlig. Denna begränsning kan motiveras med att förvaltningsbeslut bör vara beständiga och med hänsyn till partens rättsskydd. Som jämförelse kan hänvisas till Tysklands rättsskyddssystem, där motsvarande slags själv rättelse kan komma på fråga endast till partens fördel.

Bestämmelserna om förfarandet vid omprövning utvecklas

Placeringen av de allmänna bestämmelserna om förfarandet

Avsikten har varit att för myndigheterna och enskilda parter försöka åstadkomma så enkla och tydliga allmänna bestämmelser om förfarandet som möjligt. Målet har också varit att begränsa bestämmelserna till de mest centrala frågor som omprövningsförfarandets särdrag ger anledning till. Utgångspunkten är att man i omprövningsärenden fortfarande ska tillämpa förfarandet både enligt de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen och enligt bestämmelserna i speciallagar. De föreslagna allmänna bestämmelserna preciserar och kompletterar förfarandet. Den allmänna regleringen har således sin egen plats på fältet mellan specialregleringen och förvaltningslagens allmänna reglering.

Ett avgörande av ett omprövningsärende är trots att det har karaktären av rättsmedel i efterhand en del av beslutsförfarandet i förvaltningen. Därför kan man och bör man inte lagstifta om omprövningsförfarandet i samband med förvaltningsprocesslagen. Att stifta en separat lag kunde i sin tur alltför mycket separera omprövningsförfarandet från övrigt beslutsförfarande i förvaltningen. En sådan reglering kunde också vara lagtekniskt och tolkningsmässigt komplicerad, eftersom det

är meningen att förvaltningslagen också framdeles ska styra omprövningsförfarandet. För att förfarandet ska vara tydligt och på grund av fästpunkterna till förvaltningslagen är utgångspunkten i föreliggande proposition att det är mest motiverat att de föreslagna bestämmelserna om förfarandet placeras i förvaltningslagen, dvs. i samband med den allmänna regleringen av beslutsfattandet i förvaltningen. Inom förvaltningslagen ska regleringen enligt förslaget finnas i ett separat 7 a kap. före 8 kap., som gäller rättelse av fel i beslut. Bestämmelser om sådan rättelse av sakfel som görs på grund av ny utredning föreslås i 50 §, som finns i 8 kap. och som föreslås ändrad till nämnda delar.

Den föreslagna allmänna regleringens förhållande till specialbestämmelserna

I förvaltningslagens 5 § 1 mom. föreskrivs att om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska de i stället tillämpas. Denna utgångspunkt gäller även omprövningsförfarandet.

Utgångspunkten för föreliggande proposition är att omprövningssystemet inte ska bli ett nödvändigt (obligatoriskt) skede före överklagande genom besvär. Skyldigheten att först begära omprövning ska bestämmas separat i varje enskilt fall, så som också hittills har varit fallet. Det omprövningsinstitut som bygger på specialbestämmelser skiljer sig således från besvärssystemet, där utgångspunkten är principen om allmän besvär rätt. Den allmänna besvär rätten finns inskriven i de allmänna bestämmelserna om förvaltningsprocessen, dvs. i förvaltningsprocesslagen (åtminstone den helhet som består av 4 § och 7—10 §). Det faller sig därför av sig självt att det i förvaltningsprocesslagen förutsätts att bl.a. besvär rätt, överklagbarhet och besvär smyndighet definieras. Om det inte finns några särskilda bestämmelser, kommer en sådan allmän lagstiftning att gälla alla situationer som förekommer när det är fråga om egentligt överklagande. I omprövningssystemet är det däremot naturligt att en del av kraven på förfarandet regleras i det sammanhang skyldigheten att begära omprövning ställs. Lagstiftningen om förfarandet sker så-

ledes smidigt i samband med lagstiftning om omprövning som rättsmedel. Kraven på förfarandet kan då kopplas till de rättsskydds- och andra behov som förekommer i respektive sammanhang.

Beskrivningen av nuläget visar att speciallagstiftningens bestämmelser om omprövningsförfarandet varierar rätt mycket. Bestämmelserna om förfarandet kan som bäst täcka flera komponenter i förfarandet, men allmänt taget är regleringen rätt knapp. I olika fall gäller speciallagstiftningen också olika faktorer i förfarandet. I allmänhet verkar det dock finnas något slags reglering av minimikraven på förfarandet.

Föremålet för omprövning. I speciallagstiftningen om skyldigheten/rätten att begära omprövning finns i allmänhet bestämmelser om vilka frågor omprövningen som rättsmedel gäller, dvs. vilket föremålet för omprövning är. Med stöd av speciallagstiftningen och med beaktande av omprövningssystemets natur förefaller det klart att endast ett förvaltningsbeslut kan vara föremål för omprövning. Förvaltningsbeslut har traditionellt definierats som en ensidig rättslig åtgärd av en förvaltningsmyndighet i ett enskilt fall med vilket myndigheten avgör ett ärende som påverkar någons rätt, fördel eller skyldighet. En sådan åtgärd kan vara överklagbar, om den innehåller ett avgörande i saken eller ett beslut om att inte pröva saken. Bestämmelser om detta finns i förvaltningsprocesslagens 5 §. Man kunde således tänka sig att den allmänna regleringen av omprövningsförfarandet på samma sätt skulle innehålla bestämmelser om vilka slags beslut som kan bli föremål för omprövning. I praktiken kan t.o.m. mycket olika slags ärenden vara föremål för omprövning fastän de inte nödvändigtvis är knutna till den traditionella definitionen av överklagbarhet. Föremålet för omprövning är också annars definierat i speciallagstiftningen eller åtminstone borde det vara det. Därför skulle en allmän reglering närmast ha en betydelse som är konstaterande och som på sin höjd preciserar speciallagstiftningen. Föreliggande proposition utgår därför från att frågan om vilka slags beslut rätten att begära omprövning gäller också i fortsättningen bör definieras i speciallag. Det verkar således inte finnas behov att ha en

allmän reglering av vilka beslut som kan bli föremål för omprövning.

Rätten att begära omprövning. Frågan om vem som har rätt att begära omprövning regleras likaså i allmänhet separat. Rätten att begära omprövning bygger i regel på partsställning enligt specialbestämmelser, fastän det kan hända att saken i lagtexten har uttryckts på olika sätt. Enligt kommunallagen får omprövning begäras inte bara av parten utan också av kommunmedlemmarna. Partsbegreppet definieras något olika i förvaltningsprocesslagen och i förvaltningslagen. Enligt 6 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. I förvaltningslagens 11 § konstateras däremot att part i ett förvaltningsärende är den vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller. Den direkta rättsverkan av ett beslut har således satts som utgångspunkt för förvaltningsrättslig besvärsmätt, medan ett liknande krav inte har ställts på partsbegreppet enligt förvaltningslagen. I förvaltningsrättskipningen kan antalet parter således vara färre än i förvaltningsförfarandet. Å andra sidan kan det hända att även andra än parterna, t.ex. föreningar, har besvärsmätt enligt någon specialbestämmelse. I varje fall är förvaltningsprocessmyndighetens avgörande av partsbehörigheten alltid självständigt i relation till förvaltningsmyndighetens motsvarande avgöranden (RP 72/2002 rd, s. 70).

Om man försökte införa allmän lagstiftning om rätten att begära omprövning kunde det uppstå svårighet att avgöra om en sådan rätt borde kopplas till förvaltningslagens eller förvaltningsprocesslagens definition eller definieras på något annat sätt. En definition i enlighet med förvaltningsprocesslagens 6 § 1 mom. kunde i sig vara motiverad på grund av att omprövning har karaktären av ändringsökande. Det finns dock risk för att en sådan definition i något fall allt för mycket kunde begränsa rätten att begära omprövning när man beaktar att förvaltningslagen har en i viss mån mer allmän partsdefinition. Att definiera rätten att begära omprövning på ett sätt som skiljer mellan förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen men samtidigt i form av allmän reglering är i sin tur

problematiskt på grund av de många olika slags situationer som förekommer i förvaltningen. En definition på allmän nivå kan också medföra onödiga tolkningsproblem och rättstvister jämfört med om denna grundläggande omständighet definieras separat i speciallagstiftningen. Eftersom rätten att begära omprövning nuförtiden i allmänhet är tillräckligt definierad i speciallagstiftningen eller åtminstone kan härledas, har det i föreliggande proposition inte ansetts att det finns behov av allmän reglering ens till denna del.

Omprövningsmyndighet. I speciallagstiftningen finns vanligen också bestämmelser om till vem begäran om omprövning ska riktas, dvs. om vilken myndighet som avgör saken. I speciallagstiftningen kan man bedöma de särskilda behoven och organisatoriska förutsättningarna inom respektive förvaltningsområde så att begäran kan riktas till beslutsfattaren själv eller till en högre myndighet eller en egentlig besvärsmyndighet. När frågan bedöms är utgångspunkten i sig att begäran om omprövning ska riktas till själva beslutsfattaren. Detta är en sedan länge vedertagen linje i dessa frågor. Å andra sidan kunde det också anses motiverat att man vid behov separat överväger om omprövningen kunde avgöras på något annat sätt än i form av självrättelse. Detta gäller framför allt situationer där beslutsfattaren i första instans står utanför det egentliga myndighetsmaskineriet, så som en enskild aktör. Då kunde det vara lämpligt att begäran om omprövning styrs till att avgöras vid den egentliga myndigheten innan det är möjligt att överklaga hos förvaltningsdomstolen.

Även när förvaltningsorganisationen tillåter det kan det vara motiverat att överväga om omprövningen borde styras till en högre myndighet inom samma förvaltningsområde. En hierarkisk förvaltningsintern kontroll kunde i själva verket förbättra kvalitén på beslutsfattandet i första instans. Dessa frågor kan dock bäst bedömas när lagstiftning bereds inom de olika förvaltningsområdena. Även annars är det motiverat att omprövningsmyndigheten alltid bedöms separat i samband med respektive speciallagstiftning. En allmän reglering kunde småningom försvaga denna utgångspunkt. Eftersom den myndighet som avgör begäran om ompröv-

ning i regel har bestämts när skyldigheten att begära omprövning ställs, har det i föreliggande proposition ansetts att det inte av tydlighets- eller andra skäl finns behov att införa allmän reglering av vilken myndighet som avgör begäran om omprövning.

Tidsfrist för begäran om omprövning. Utgångspunkten är att tidsfristen för att begära omprövning bestäms i speciallagstiftningen. Beroende på ärendenas art är tidsfristerna t.o.m. mycket varierande. Trots specialregleringen har det i föreliggande proposition ansetts motiverat att genom allmän reglering lagstifta om tidsfristerna. På det sättet försöker man styra systemet på allmän nivå trots möjligheten att genom specialbestämmelser göra undantag. Det är fråga om en av de viktigaste formföreskrifterna som gäller begäran om omprövning, eftersom man med detta formkrav styr anhängiggörandet på ett sätt som påverkar individens rättsskydd.

Vid bedömningen av tidsfristens längd har man försökt beakta att de beslut som fattas inom förvaltningen är av många olika slag och att behoven av rättsskydd varierar. Av rättsskyddsskäl har därför en tidsfrist på 14 dagar ansetts vara för kort för den allmänna regleringen. Eftersom det är fråga om ett rättsmedel som hör till rättsskyddssystemet i efterhand, föreslås det att tidsfristen för att begära omprövning i genomsnitt ska vara densamma som när det gäller överklagande (FörvProcL 22 §). Förslaget är således att tidsfristen ska vara 30 dagar.

Avsikten är att tidsfristen ska ge en jämförelse vid bedömningen av hur lång tidsfrist för omprövning det är skäl att ställa när speciallagstiftning stiftas. Om å andra sidan inget anges i speciallagstiftningen, kommer tidsfristen för att begära omprövning att vara så lång som den allmänna regleringen föreskriver. I detta sammanhang kunde man dessutom precisera bestämmelserna om hur man räknar tidpunkten från vilken tidsfristen räknas.

Grunderna för att begära omprövning. Utgångspunkten är att det efter en begäran om omprövning bör vara möjligt att undersöka både frågan om beslutets laglighet och om dess ändamålsenlighet enligt vad som begärs. Av den materiella lagstiftningen om hur förvaltningsärendet ska avgöras följer om än-

damålsprövning har varit möjlig när ärendet avgjordes. Därför finns det inte behov och är det inte möjligt att på allmän nivå lagstifta om grunderna för omprövning.

Den föreslagna allmänna regleringens förhållande till annan reglering i förvaltningslagen

Man kan närma sig omprövningssystemet från två olika synvinklar när det gäller förfarandet. Dessa sätt att närma sig avspeglar huruvida målsättningarna för omprövningsförfarandet kopplas till förvaltningsförfarandet eller till överklagande och därigenom till förvaltningsprocessen. Som en del av förvaltningsförfarandet innebär omprövning i sin enklaste form ny behandling av saken på parternas begäran. Vid den nya behandlingen är det möjligt att beslutet rättas helt och hållet och prövningen är inte bunden till de grunder som har anförts i begäran om omprövning. I förvaltningsdomstolen överklagas det ursprungliga förvaltningsbeslutet, men ändringar (rättelser) som eventuellt har gjorts i beslutet beaktas i samband med behandlingen av överklagandet. Behandlingen av omprövningsärendet är i det fallet en fortsättning på förvaltningsförfarandet, och den kan antas ha även drag av laglighetsövervakning.

Omprövningsförfarandet kan också ses som en del av överklagande. Så har man också traditionellt ansett i Finlands rättssystem (t.ex. FvUB 18/1994 rd och FvUB 11/2000 rd). Enligt detta synsätt kommer de yrkanden som har framförts i begäran om omprövning att bestämma hur omfattande behandlingen är i omprövningsförfarandet, och i förvaltningsdomstolen överklagas det beslut som har fattats med anledning av omprövningen och inte det ursprungliga förvaltningsbeslutet. I omprövningsförfarandet är det således, trots att det hör till förvaltningsförfarandet, fråga om behandling av överklagande i första instans och efter överklagande i förvaltningsdomstolen fråga om ett slags fortsatt överklagande. Väsentligt i omprövningsförfarandet är därigenom att rättsskydd ges och att man eftersträvar en noggrannare behandling av de frågor som har lyfts fram i begäran om omprövning.

En utgångspunkt för omprövningsförfarandet är att kraven i grundlagens 21 § på god förvaltning ska förverkligas. Vid en närmare betraktelse kan det dock bedömas att god förvaltning ställvis har ett annat innehåll i omprövningsförfarandet än i beslutsfattandet i första instans. Detta beror i hög grad på att omprövningsförfarandet har drag av överklagande. Eftersom rättsskyddet betonas på olika sätt har det i föreliggande proposition ansetts viktigt att bedöma till vilka delar förvaltningslagen fortfarande kan anses uppfylla de rättsskyddskrav som förekommer i omprövningsförfarandet och till vilka delar det finns behov av lagstiftning som preciserar förvaltningslagen. Det är således motiverat att bedöma utvecklandet av omprövningsförfarandet även i relation till den allmänna regleringen i förvaltningslagen.

Frågan om på vilket sätt rättsskyddsbehoven inom omprövningsförfarandet bör motsvara förfarandet enligt den allmänna regleringen har i föreliggande proposition behandlats ur flera synvinklar. För det första har det kunnat konstateras att en del av rättsskyddskraven inom omprövningsförfarandet kan uppfyllas inom ramen för den rådande lagstiftningen – genom att regleringen i förvaltningslagen fortfarande anses motiverad vid behandlingen av omprövningsärenden. I 46 § i förvaltningslagen finns, på ett sätt som i synnerhet betjänar omprövningssystemet, bestämmelser om anvisningar om rättelsemedel. Anvisningarna ska ges samtidigt som beslutet. I dem ska nämnas den myndighet till vilken begäran om omprövning ska riktas, tiden inom vilken begäran ska göras och hur tiden räknas. Dessutom ska de innehålla en redogörelse för de krav som ställs på innehållet i begäran om omprövning samt om hur begäran lämnas in (FörvL 46 och 47 §). I 49 § finns bestämmelser om hur en oriktig anvisning ska rättas. I förvaltningslagens 46 § föreslås i föreliggande proposition terminologiska preciseringar, men i övrigt är innehållet oförändrat. Av terminologiska skäl föreslås också ändring av 43 § (beslutets form).

Exempel på andra bestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga är 64 § som gäller kostnaderna, enligt vilken var och en svarar för sina kostnader i förvaltningsärenden.

Om parten med undantag från huvudregeln i förvaltningslagen fick ersättning för sina kostnader i omprövningsförfarandet, kunde det medföra olika slags oförutsebara problem i förvaltningen och även onödiga processer i förvaltningsdomstolarna. Det kan därför åtminstone inte på allmän nivå anses lämpligt att införa bestämmelser om kostnadsersättning i omprövningsskedet. Om det anses att det inom något särskilt förvaltningsområde finns behov av kostnadsersättning, kan man vid behov lagstifta separat om detta. I föreliggande proposition har det således ansetts motiverat att man i omprövningsärenden fortfarande tillämpar de allmänna utgångspunkterna i 64 § om att parterna själva står för sina kostnader.

I förvaltningslagen finns också rätt utförliga bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas utredningsmöjligheter, så som syn (38 §), inspektion (39 §) och muntlig bevisning (40 §). Dessa utredningsmetoder kan användas i behandlingen av omprövningsärenden och man kan anta att de vid behov i tillräcklig grad effektiverar utredningen av omprövningsärendena.

Bestämmelserna i förvaltningslagen möjliggör å andra sidan också att denna reglering tolkas på ett sätt som betonar rättsskyddsbehoven inom omprövningssystemet och dess funktion. I den mån lagtillämparen är medveten om denna möjlighet (skyldighet) och även handlar enligt det, finns det inte något behov av specialbestämmelser. Så vore det t.ex. i ärenden som avgörs i stora mängder viktigt att regleringen i förvaltningslagens 31 § om utredning gavs ett mer förpliktande innehåll för myndigheterna när det är fråga om omprövning än när saken behandlas i första instans. Om saken inte har utretts tillräckligt i den första behandlingen, är det således viktigt att utredningen är tillräcklig och riktig vid omprövningen. Detta gör det lättare att utifrån begäran om omprövning bedöma om förvaltningsbeslutet har varit materiellt riktigt och lagligt. Har ärendet utretts riktigt blir också ett senare rättsskipningsskede effektivare.

Till myndighetens utredningsplikt hör dessutom att vid behov skaffa utlåtande av den myndighet som har fattat beslut i första instans, om omprövningen ska avgöras av

någon annan än den som fattat beslut i första instans. Med tanke på rättsskyddsbehoven i omprövningsförfarandet kan man också betona betydelsen av bestämmelserna om hörande i 34 § i förvaltningslagen. Således bör grunderna för att avvika från skyldigheten att höra vid behov tolkas snävare i omprövningsförfarandet än när beslut fattas i första instans. Vid behov bör den som har begärt omprövning också ges tillfälle att inkomma med bemötande.

Vid ett omprövningsförfarande kan det också uppkomma speciella situationer med hänsyn till 27—30 § i förvaltningslagen. Begäran om omprövning avgörs oftast genom självrättelse av den ursprungliga beslutsfattaren. Detta skapar en strukturell utgångspunkt för hela systemet. Det finns därför inte orsak att med jävsaspekter som grund avvisa omprövningsinstitutets karaktär av självrättelse. Problematiske är dock sådana besluts-situationer där begäran om omprövning avgörs av någon annan än den som har fattat det egentliga förvaltningsbeslutet. Sådana situationer uppkommer bl.a. på kommunala specialområden där begäran om rättelse av avgöranden som har fattats av tjänstemän med stöd av delegerad befogenhet ofta riktas till ett egentligt förvaltningsorgan. Det kan hända att den tjänsteman som har fattat beslutet bereder och föredrar ärendet i förvaltningsorganet. Den principiella ståndpunkten enligt förvaltningslagen är att en tjänstemans medverkan i tidigare behandling av ett ärende inte medför jäv i andra instans. Om en jävsinvändning görs, prövas saken närmast utifrån generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen.

I beredningen av den föreliggande propositionen har den ovan nämnda utgångspunkten inte till alla delar ansetts tillfredsställande med hänsyn till kraven på god förvaltning och rättsskyddsbehoven i samband med omprövning. Det finns nämligen en risk för att tjänstemannen inte har förutsättningar att tillräckligt opartiskt bedöma den fråga som ska avgöras vid omprövningen, då han eller hon redan en gång har bildat sig en uppfattning om den. En sådan misstanke kan åtminstone anföras av någon utanför förvaltningen. I sista hand är det fråga om krav på att förfaran-

det ska ha allmän trovärdighet och tillförlitlighet.

Å andra sidan har det varit nödvändigt att fråga hur man i lagstiftningen kunde ge svar på dessa problem. Att införa tvåinstansjäv bland förvaltningslagens jävsgrunder skulle medföra sina egna svårigheter med hänsyn till förvaltningens funktionsförmåga. En sådan reglering kunde också annars leda till onödigt formalism och försvåra beslutsfattandet i förvaltningen. Detta skulle i sista hand också strida mot individens intressen. Också det att deltagande i behandlingen i andra instans i allmänhet bara skulle förbjudas i lagstiftningen, kunde leda till onödigt komplicerade situationer. På samma sätt som när förvaltningslagen stiftades föreslås det därför inte att deltagande i beslutsfattandet på två nivåer ska vara en uttrycklig jävsgrund. Det anses inte heller annars motiverat att genom allmän reglering lagstifta om sådana situationer. I föreliggande proposition betonas däremot betydelsen av tolkningen av förvaltningslagens jävsregler i dessa ärenden. Om det av något särskilt skäl kan anses att en persons tilltro äventyras i andra instans, borde denne inte såsom jävig delta i behandlingen av ärendet. Också i situationer som lämnar rum för tolkning borde personen i fråga hellre avstå från behandlingen än delta i den så att omprövningssystemets tilltro och den yttre bilden av det säkerställs. Det är fråga om att vid behov med en t.o.m. mycket förpliktande utgångspunkt tolka generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen.

I omprövningsärenden avviker konstellationen i viss mån från beslutsfattande i första instans. Därför kan förvaltningslagen inte till alla delar tolkas så att de olika rättsskyddsbehov som framkommer i omprövningsförfarandet kan beaktas i tillräcklig grad. Denna iakttagelse har preciserats samtidigt som omprövningssystemets roll och betydelse som förvaltningsinternt rättsmedel har ökat. Ett närmare studium av förvaltningslagen har också visat att alla situationer i förfaranden i samband med omprövningssystemet inte ens har beaktats i förvaltningslagen. Situationen kan inte till denna del korrigeras genom tolkning, utan den kräver preciserande lagstiftning. Av de ovan nämnda skälen är utgångspunkten i denna proposition att det finns an-

ledning att införa särskild lagstiftning för en del av omprövningsförfarandet och att dessa allmänna bestämmelser bör tas in i ett separat kapitel i förvaltningslagen. Dessa bestämmelser ska antingen ersätta motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen eller annars komplettera den allmänna regleringen i förvaltningslagen.

Den föreslagna allmänna regleringen förhållande till förvaltningsprocesslagen

I speciallagstiftningen föreskrivs vanligen att ett beslut med anledning av omprövning får överklagas genom besvär. I många bestämmelser föreskrivs dessutom särskilt att ändring inte får sökas genom besvär, om det är möjligt att begära omprövning. Bestämmelserna ger uttryck för den principiella utgångspunkten att omprövningssystemet bildar ett eget obligatoriskt delområde mellan egentlig förvaltning (i första instans) och förvaltningsprocess. Ett beslut av en förvaltningsmyndighet och ett beslut efter omprövning vinner laga kraft, om ändring inte söks genom begäran om omprövning resp. överklagande genom besvär. Till den del beslutet har vunnit laga kraft är det inte längre möjligt att med anledning av omprövningsbegäran eller överklagande behandla saken.

Omprövningsförfarandet har betydelse för vilket behov med tanke på rättsskyddet som det ännu finns att överklaga genom besvär. I bästa fall gallrar omprövningssystemet effektivt meningsskiljaktigheter inom förvaltningen. Systemets natur kräver att behandlingen av ärendet i omprövningsskedet blir så noggrann som möjligt och även i övrigt oklanderlig. Den som har sökt ändring får i beslutet med anledning av begäran om omprövning veta om fakta i ärendet eventuellt är oklara och vilka frågor som det därför eller annars är skäl att koncentrera sig på om beslutet överklagas hos förvaltningsdomstolen. Dessa omständigheter, liksom även den juridiska bedömningen av saken, borde därför framgå av motiveringarna till omprövningsbeslutet. Ur förvaltningsprocesslagens synvinkel är omprövningsförfarandet behövligt som ett skede före överklagande i de fall då

utredningen av fakta har särskild betydelse för avgörandet. Motiveringarna till omprövningsbeslutet kan likaså klarlägga föremålet för överklagandet på ett sätt som underlättar förvaltningsdomstolens uppgift. Som bäst kan omprövningsförfarandet således bearbeta och klarlägga meningsskiljaktigheter i ärendet innan de förs till förvaltningsdomstolen.

Att omprövningsförfarandet genomförs som sökande av ändring påverkar å andra sidan förvaltningsdomstolens prövningsrätt. Föremålet för förvaltningsprocessen är det beslut som har fattats med anledning av begäran om omprövning och den som överklagar ska rikta sitt yrkande mot det. Med den beslutsfattande myndigheten avses således ur förvaltningsprocessuell synvinkel den myndighet som har fattat omprövningsbeslutet. Förvaltningsdomstolen prövar som utgångspunkt frågan om omprövningsmyndigheten antingen har kunnat avslå omprövningsbegäran eller med anledning av begäran kunnat upphäva eller ändra (det ursprungliga) förvaltningsbeslutet. Omprövningsbeslutet utgör således grunden för behandlingen i förvaltningsdomstolen och för de avgöranden som domstolen ska träffa.

Förvaltningsdomstolens prövningsrätt i förhållande till det beslut som har fattats genom omprövning är principiellt viktig. Situationen koncentreras till frågan om det vid överklagande genom besvär går att yrka annat och att göra det på andra grunder än vad omprövningsbeslutet innehåller, dvs. om förvaltningsdomstolen efter överklagande kan ta ställning till det ursprungliga förvaltningsbeslutet även till de delar beslutets laglighet inte har behandlats vid omprövningsförfarandet. Denna fråga har inte reglerats särskilt. Förvaltningsprocesslagens bestämmelser om ändring av besvär (FörvL 27 §) reglerar inte frågan om yrkanden som framställts i samband med omprövningsförfarande kan ändras i samband med egentligt överklagande.

För att rättsskyddssystemet ska vara konsekvent och omprövningsförfarandet effektivt krävs att förvaltningsdomstolen efter överklagande i regel behandlar saken i den omfattning som den har avgjorts genom omprövningsbeslutet. Denna utgångspunkt förutsätter att de grunder som anförts i begäran om omprövning preciseras. En bestämmelse

om detta föreslås i 49 d §. På det sättet förverkligas omprövningsystemets karaktär av rättsmedel och vid behandlingen i förvaltningsdomstolen är det fråga om ett slags fortsatt överklagande. Om exempelvis beslutet med anledning av begäran om omprövning enbart gäller fel angående hörande, finns det inte anledning att i förvaltningsdomstolen behandla materiella (inhållsliga) fel i beslutet. Om det i förvaltningsprocessen var möjligt att pröva besvären helt oberoende av omprövningsförfarandets omfattning, skulle det finnas risk för att omprövningsförfarandet enbart blev ett mellanskede för egentlig behandling i förvaltningsdomstolen. Systemets berättigande kunde då kritiseras redan av den anledningen att detta mellanskede bara skulle göra det långsammare för parten att få ett auktoritativt ställningstagande av besvärinstansen.

Ett omprövningsförfarande som innebär att ändring söks bör, till följd av de ovan nämnda utgångspunkterna och för att omprövningsystemet ska ha en konsekvent struktur, i viss mån även i förvaltningsprocesskedet vara bundet till de grunder som anförts i begäran om omprövning. Grunden för behandlingen i förvaltningsprocessen kommer således att vila på omprövningsförfarande och på den omfattning behandlingen av saken har haft där. Om överklagandet på ett naturligt sätt kan kopplas till begäran om omprövning, skulle det vara ägnat att göra rättsskyddssystemet i efterhand effektivare. Detta skulle i sista hand också ligga i individens intresse.

Med tanke på rättsskyddet kan det dock inte anses acceptabelt att andra grunder för överklagande helt skulle förlora sin betydelse eller att man inte längre skulle kunna åberopa dem i förvaltningsdomstolen. I sig finns det inget hinder för att ny utredning till stöd för yrkanden i saken presenteras i samband med överklagande. I anknytning till det borde det i förvaltningsprocesslagen föreskrivas vilka förutsättningarna är för att det i samband med överklagande ska vara tillåtet att också anföra sådana nya besvärgrunder eller yrkanden som inte har åberopats när omprövning begärdes. En sådan reglering skulle klarlägga rättsläget och ge den som överklagar möjlighet att utvidga eller ändra sina yrkanden i samband med överklagandet, om

sådana behov finns. Samtidigt skulle lagstiftningen visa att besvärsmyndigheten kan pröva ett nytt yrkande och att den inte behöver överföra det nya yrkandet till omprövningsbehandling. Detta skulle påskynda avgörandet i saken.

Behovet av reglering gäller främst enbart överklagande av beslut med vilka förvaltningsbeslutet inte har ändrats eller upphävts med anledning av en begäran om omprövning. Avsikten är att bestämmelserna om att komma med nya grunder eller yrkanden ska vara ungefär likadana som bestämmelserna i 27 § i förvaltningsprocesslagen om ändring av besvär. En helt likadan reglering som i förvaltningsprocesslagens 27 § har dock inte av rättsskyddsskäl ansetts möjlig, eftersom det när ett omprövningsbeslut överklagas är fråga om att saken för första gången blir föremål för domstolsprövning. En begränsning motsvarande förvaltningsprocesslagens 27 § skulle därför innebära ett för stort ingrepp i kraven på rättvis rättegång i dessa ärenden. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är således snarare att styra överklagandet än att ändra dess innehåll. Avsikten är dock att det samtidigt ska framgå av regleringen att det är mest motiverat att framställa yrkandena på ändring och grunderna för dem redan när omprövning begärs. Av skäl som gäller rättvis rättegång ska det dock vara möjligt att också senare utvidga dem. Således ska det av rättsskyddsskäl vara motiverat att i samband med överklagande ändra yrkandena jämfört med vad som yrkades i omprövningsbegäran, om förhållandena efter omprövningsbegäran har förändrats eller nya omständigheter har framkommit i saken. Däremot föreslås inte några begränsningar av rätten att anföra nya grunder för överklagandet.

Till den del det ursprungliga förvaltningsbeslutet har ändrats eller upphävts finns det däremot inte något behov att reglera förhållandet mellan omprövningsbegäran och överklagande, eftersom överklagandet redan riktar sig mot omprövningsbeslutet.

Förhållandet mellan omprövningsförfarandet och förvaltningsprocessen har ovan bedömts utifrån synpunkter som gäller omprövningsförfarandet. Fastän saken inte egentligen har bedömts ur förvaltningsprocessuell synvinkel, har det i föreliggande

proposition ansetts motiverat att lägga fram konkreta förslag om omprövningsförfarandets konsekvenser för de förvaltningsprocessuella bestämmelserna. De föreslagna bestämmelserna gäller rätten att överklaga beslut som har fattats med anledning av en begäran om omprövning samt den ovan behandlade frågan om omprövningens betydelse för innehållet i överklagandet.

Omprövningsförfarandets viktigaste drag i den föreslagna allmänna regleringen

Allmänna utgångspunkter. En allmän målsättning för förvaltningslagen har varit att lagen ska utgöra en klar och konsekvent grund för det förfarande som ska iakttas i förvaltningen. Målet var att utforma förvaltningslagen så att den skulle vara så tydlig, konsekvent och lättbegriplig som möjligt för såväl myndigheter som förvaltningens kunder. Lagen har stiftats framför allt med tanke på beslut som inom förvaltningen fattas i första instans och de nämnda målsättningarna tjänar som helhet bäst den delen av beslutsfattandet inom förvaltningen. Fastän omprövningssystemet har kopplats uttryckligen till förvaltningslagens tillämpningsområde, har de ärenden som ska avgöras genom detta förfarande inte på ett undantag när (46 § anvisningar om rättelsemedel) särskilt beaktats i förvaltningslagen. Inom omprövningssystemet är rättsskyddsbehoven dock ställvis anorlunda än vid beslutsfattande i första instans. Detta perspektiv har förstärkts samtidigt som uppfattningen att det finns behov att öka tillämpningsområdet för omprövningssystemet och dess betydelse i övrigt har vuxit. Målsättningarna som gäller rättsskydd och omprövningssystemets funktion talar således för att förvaltningslagen utvecklas på ett sätt som gör det möjligt att bättre än för närvarande beakta omprövningssystemets särdrag. De föreslagna åtgärderna för att utveckla systemet går ut på att förvaltningslagen kompletteras och preciseras på ett sätt som tjänar omprövningssystemets egna syften och målsättningar.

En viktig målsättning när det har gällt att skapa de föreslagna bestämmelserna har varit att förtydliga omprövningsförfarandet som rättsmedel. Det har ansetts att målsättningen

förverkligas bäst om en del av kraven på förfarandet ställs genom allmän reglering i förvaltningslagen. Med denna allmänna reglering ska man försöka styra parterna och förvaltningsmyndigheterna när omprövning begärs, behandlas och avgörs. Lagstiftningen ska således ha en effekt som stärker god förvaltning och därmed individens rättsskydd. Bakom ligger också en strävan att öka omprövningssystemets användbarhet när det gäller att rätta fel i förvaltningsbeslut. Det finns faktiskt skäl att understryka att omprövningssystemet inte endast ger möjlighet att ompröva förvaltningsbeslutets laglighet utan också dess ändamålsenlighet. I beslutsfattandet är det inte fråga om rättskipning. Därför kan man på ett sätt som är beroende av prövningsrättens omfattning också se drag av förlikning. Utgångspunkten är hur som helst att det finns en större möjlighet än vad rättskipningsmyndigheterna har att ändra det beslut som begäran om omprövning gäller. Detta innebär i sig en viktig skillnad mellan omprövning och överklagande. Med ett funktionellt och tydligt omprövningsförfarande kan förvaltningsmyndigheternas verksamhetsbetingelser förbättras när omprövningsärenden på detta sätt ska avgöras.

För att omprövningsförfarandet ska fungera eftersträvas i propositionen att den föreslagna allmänna regleringen inte blir allt för detaljerad så att den kunde försvaga den smidighet som är viktig i dessa ärenden. Syftet med de föreslagna reformerna är tvärtom att sänka tröskeln för att använda omprövningssystemet när det gäller att rätta fel i förvaltningsbeslut. Målet är således att förfarandet ska vara smidigt, tydligt och effektivt efter att lagreformerna har genomförts. Angående sådana frågor som redan är tillräckligt reglerade i förvaltningslagen föreslås således inte i detta sammanhang särskilda bestämmelser. Att regleringen begränsas kan visserligen i någon mån försvaga den allmänna bilden av omprövningsförfarandet, men å andra sidan tjänar den bättre förvaltningslagens helhet genom att omprövningsförfarandet inte alltför mycket särskiljs från beslutsfattandet i första instans.

Det har också varit önskvärt att specialbestämmelserna om omprövningsförfarandet har sin egen plats, vilket har minskat antalet

ärenden som enligt olika förslag borde regleras i förvaltningslagen. Denna lagstiftningslösning syftar till att behålla speciallagstiftningens primära roll i omprövningssystemet som helhet. Fastän omprövning till vissa delar kan jämföras med egentligt överklagande har det samtidigt ansetts viktigt att undvika överdrivna kopplingar till den förvaltningsprocessuella lagstiftningen. Den föreslagna allmänna regleringen ska således beträffande omprövningssystemet ha ett styrande och förtydligande syfte med utgångspunkten att detta förfarande trots allt också främjades ska vara så smidigt och enkelt som möjligt. I sista hand ska lagstiftningen nå en riktig balans mellan rättsskyddsbehoven och smidighet i förfarandet.

Hur begäran om omprövning inleds. Omprövningsförfarandet kan anses bestå av följande etapper:

- 1) ärendet inleds,
- 2) ärendet behandlas,
- 3) beslut fattas.

I förvaltningslagens 19 § finns allmänna bestämmelser om hur ett ärende inleds. Enligt paragrafen inleds ett ärende skriftligen genom att yrkandena jämte grunderna för dem anges. Med myndighetens samtycke får ett ärende också inledas muntligen. Paragrafen har utformats främst med tanke på beslutsfattande i första instans. Därför förefaller den inte ge tillräckliga möjligheter för att inleda ett ärende som innebär att ändring söks genom begäran omprövning. Det är således motiverat att komplettera förvaltningslagen med särskilda bestämmelser om omprövning. Dessa bestämmelser skulle då komplettera och precisera bestämmelserna i speciallagstiftningen.

Allmänt taget ska en begäran om omprövning göras inom en viss tidsfrist hos en i lag angiven (behörig) myndighet. I föreliggande proposition är utgångspunkten att vissa förkrav ska iakttas när saken inleds. Formkraven är till för att omprövningssystemet ska fungera och för individens rättsskydd. Det är meningen att kraven på inledande av ett omprövningsärende i någon mån ska avvika från bestämmelserna i förvaltningslagens 19 §, men å andra sidan ska de inte vara lika detaljerade som förvaltningsprocesslagens bestämmelser om hur ett ärende inleds.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen om omprövningsbegärens form och innehåll (49 d §) är framför allt att vägleda parterna om hur omprövning begärs. En av orsakerna till bestämmelserna är att begäran om omprövning innebär att ändring söks. Det är då meningen att begäran ska avgränsa omprövningsmyndighetens prövningsrätt. Därför är det viktigt att den som begär omprövning tillräckligt mycket preciserar vilka omständigheter och vilka grunder det är skäl att koncentrera sig på vid omprövningen. Om saken inleds på rätt sätt blir det samtidigt lättare för myndigheten att behandla och avgöra saken. Ett viktigt syfte med att vägleda inledandet på förslaget sätt är således att det tydligt ska framgå hur ett omprövningsförfarande inleds. Samtidigt är avsikten att bestämmelserna ska vara smidiga. När förutsättningarna för att inleda förfarandet inleds ska myndigheten därför trots allt undvika onödig formalism. Muntligt inledande ska inte vara möjligt, eftersom detta inte passar omprövningsförfarandet.

Behandlingen av saken. Det har sedan länge ställts krav på att omprövningsförfarandet ska vara effektivt. Detta har varit en viktig utgångspunkt för utvecklingen av beslutsförfarandet i dessa frågor. För att omprövningssystemet ska fungera väl har det i föreliggande proposition särskilt förts fram ett krav på att omprövningsärendena ska behandlas skyndsamt. Propositionen bygger på kravet i grundlagens 21 § på behandling utan dröjsmål och på förvaltningslagens 23 § som gäller samma sak. En effektiv behandling av omprövningsärendena har betydelse också när det utifrån de mänskliga rättigheterna bedöms om rättvis rättegång har förverkligats. I Europadomstolens rättspraxis har nämligen ansetts att utdragen behandling av en begäran om omprövning kan bidra till att en rättegång inte anses ha fullbordats inom en skäligen tid (exempelvis målen König 28.6.1978 A 27, J.B.C. France 26.9.2000 och Janosevic 23.7.2002). I den allmänna regleringen av omprövningssystemet ska genom kravet på skyndsamt behandling understrykas vikten av att uppfylla de effektivitetskrav som systemet förutsätter. För hela systemets funktion är det således väsentligt att begäran om ompröv-

ning behandlas och avgörs tillräckligt smidigt och effektivt.

Kravet på skyndsam behandling har ställts som ett allmänt krav på alla omprövningsärenden. Däremot har det inte i detta skede ansetts genomförbart att i lagstiftningen fastslå en bestämd tidsfrist för hur länge behandlingen och avgörandet får dröja. Att bestämma längden på en frist kunde också annars vara problematiskt eftersom de ärenden som ska avgöras genom omprövning är av så många olika slag. Behandlingstiderna varierar i olika ärenden och behandlingen kan av skäl som inte beror på myndigheten dröja t.ex. på grund av att många ska höras och nya utredningar inhämtas. En fastställd tidsfrist kunde också medföra att den i stället för att vara en maximitid blir en minimitid eller åtminstone den faktiska tid som åtgår till behandlingen och avgörandet vid myndigheten. Tidsfristen kan då vända sig mot sitt syfte, vilket har beaktats i utgångspunkterna för propositionen. I detta sammanhang har det dock ansetts nödvändigt att understryka att det när speciallagstiftning tillkommer kan finnas stora behov av att ställa en exakt tidsfrist för omprövningen. Tidsfristens längd kan också bedömas utifrån rättsskyddsbehoven på förvaltningsområdet i fråga. Sådana bestämmelser finns redan nu i lagstiftningen, t.ex. i järnvägslagens 65 §.

I det här sammanhanget kan man dock konstatera att den av justitieministeriet tillsatta passivitetskommittén i sitt betänkande 30.9.2008 (2008:5) har föreslagit bestämmelser om nya rättsmedel, vilka parterna ska kunna använda sig av när ett ärende som gäller deras rätt, fördel eller skyldighet dröjer hos en förvaltningsmyndighet. Arbetsgruppens förslag gäller också behandlingen av omprövningsärenden.

Utgångspunkten för förslaget är att myndigheten ska ställa en skälig behandlingstid för sådana ärenden som gäller en parts rätt, fördel eller skyldighet och som myndigheten på initiativ av parten avgör med ett förvaltningsbeslut. Skyldigheten att ställa en skälig behandlingstid skulle således även gälla omprövningsärenden. Eftersom tidsfristen skulle ställas genom en förvaltningsåtgärd i enskilda ärenden, kan detta ske smidigare än om den ställdes genom lagstiftning. Om behand-

lingen av ett omprövningsärende skulle dröja hos myndigheten, skulle parten kunna begära att myndigheten påskyndar saken. Myndigheten skulle då vara tvungen att inom en bestämd tid svara på begäran. Om parten skulle vara missnöjd med svaret på begäran att påskynda saken eller om parten inte har fått svar inom utsatt tid, ska parten inom en viss tid kunna överklaga hos den rättskipningsmyndighet som behandlar överklagande av omprövningsbeslut i saken. Om överklagande på grund av dröjsmål gäller en begäran om omprövning som är anhängig hos en förvaltningsmyndighet, skulle det ärende som upptas till prövning behandlas som ett överklagande hos besvärsmyndigheten.

Utgångspunkten i föreliggande proposition är att även om det på allmän nivå (för olika ärendekategorier) ställs en administrativ tidsfrist för behandlingen av omprövningsärenden, ska varje omprövningsärende behandlas skyndsamt och vid behov således effektivare än vad som har förutsatts när tidsfristen uppställdes. Oberoende av vad som eventuellt kommer att lagstiftas om passivitet från myndigheternas sida, är det föreslagna kravet på skyndsam behandling således ett lagstadgat krav som styr behandlingen av alla omprövningsärenden.

Avgörande av omprövningsärenden. En myndighet som behandlar en begäran om omprövning kan i princip inte behandla förvaltningsärendet i större utsträckning än vad inledandet och avgörandet av det ursprungliga beslutet gäller. Det är i allmänhet inte möjligt att ställa nya materiella krav i förhållande till förvaltningsförfarandet. När myndigheten har avgjort saken på en viss grund, förändras saken om den avgörs på en alternativ grund och då krävs ny behandling.

För att ett förvaltningsbeslut ska kunna fattas krävs i praktiken att talrika rättsliga villkor uppfylls. De gäller den beslutande myndigheten, det förfarande som ska iakttas i saken och själva huvudsaken. Beträffande alla dessa förhållanden kan det påstås att ett fel har inträffat som kan omprövas. Föremålet för omprövningsförfarandet bestäms i förhållande till förvaltningsbeslutet och de ändringar av det som begärs. Begäran om omprövning kan grundas på en sådan omständighet som gäller bara en del av de rättsliga

villkoren för förvaltningsbeslutet. Exempelvis i byggnadslovsärenden kan det hända att omprövning begärs på den grunden att en byggnad inte passar in i omgivningen. I så fall kommer största delen av förutsättningarna för ett byggnadslov att stå utanför begäran om omprövning. Likaså gäller en begäran om omprövning inte beslutets sakinnehåll när det är fråga om fall där begäran om omprövning enbart grundar sig på ett fel i förfarandet, så som att hörande har försummats. Det som omprövningsmyndigheten i ett sådant fall ska undersöka är bara en liten del av det ursprungliga beslutet. Ett fel i ett enskilt rättsligt villkor kan dock leda till att beslutet upphävs, även om de övriga grunderna för beslutet inte undersöks.

Den som begär omprövning har på det sätt som beskrivits rätt att bestämma föremålet för omprövningsförfarandet genom att meddela vilket slags omprövning som begärs och vilka grunderna för detta är (49 d §). För att prövningsrätten för den myndighet som avgör begäran om omprövning ska bli tydligare föreslås det i föreliggande proposition att omprövningsbeslutet ska innehålla ett avgörande uttryckligen av de yrkanden som har anförts i begäran om omprövning. I förhållande till kravet på förvaltningens lagbundenhet och serviceprincipen är det dock problematiskt om den myndighet som avgör begäran om omprövning upptäcker ett fel i beslutet som den som söker ändring inte har märkt. Om felet rättades kunde det leda till ett positivt resultat för den som söker ändring, även om detta inte i sig hade varit en följd av begäran om omprövning. Partens rättsskydd, serviceprincipen i förvaltningen och förvaltningens lagbundenhet kräver att också sådana fel åtgärdas.

För närvarande kan fel som upptäcks i samband med omprövning rättas till med stöd av bestämmelserna om rättelse i förvaltningslagens 8 kap. och med stöd av specialbestämmelser om ändring av beslut. Enligt förvaltningslagen hör det till den beslutsfattande myndigheten att rätta fel. När det ankommer på någon annan än den beslutsfattande myndigheten att behandla begäran om omprövning, har denna myndighet i princip inte enligt förvaltningslagen möjlighet att rätta fel i beslutet. Det enda alternativet är då att

den myndighet som behandlar omprövningsbegäran informerar den beslutsfattande myndigheten om det fel som har upptäckts. För rättsskyddet är sådan informell information inte nödvändigtvis effektiv, och den leder till att saken behandlas på nytt vid flera myndigheter. Informell information kan också annars leda till att förvaltningens kunder särbehandlas.

För att omprövningsförfarandet ska bli effektivt föreslås i föreliggande proposition bestämmelser om att omprövningsmyndigheten vid behov också ska kunna ingripa när den upptäcker fel som avses i 50 och 51 § i förvaltningslagen. De föreslagna bestämmelserna innebär en möjlighet att i samband med omprövning rätta sak- eller skrivfel som avses i förvaltningslagen, om beslutsfattaren är densamma eller någon annan än den som har fattat beslut i första instans. Arrangemanget skulle således utvidga andra än den beslutsfattande myndighetens möjligheter att korrigera även andra fel än sådana som har nämnts i begäran om omprövning.

Motivering av omprövningsbeslut. Enligt förvaltningslagens 45 § 1 mom. ska beslut motiveras. I motiveringarna ska anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats. I paragrafens 2 mom. räknas i fem punkter upp situationer där motiveringen kan utelämnas. Enligt 3 mom. ska motivering dock ges i de situationer som avses i 2 mom., om beslutet innebär en väsentlig ändring av vedertagen praxis.

Motivering av beslut har numera på grund av de grundläggande och mänskliga rättigheterna en särskild betydelse, vilket också framgår av förvaltningslagens 45 §. Möjligheten att utelämna motiveringen har begränsats till vissa situationer som i sista hand kräver särskilda skäl. Motiveringsplikten gäller naturligtvis också svaret på en begäran om omprövning, vilket i regel ska vara skriftligt. I förvaltningsärenden som avgörs i stora mängder kan motiveringen av omprövningsbeslut ha en större betydelse än vanligt, eftersom beslutet i första instans är summariskt. Det kan också tänkas att motiveringen av omprövningsbeslut har en betydelse som effektiviserar förvaltningsprocessen, eftersom motiveringen allmänt sett klarlägger saken

genom att det anges på vilken utredning avgörandet bygger och hur utredningen har bedömts. Även de rättsregler som tillämpats ska framgå av motiveringen. Motiveringen uttrycker således myndighetens ställningstagande till de yrkanden som har anförts i begäran om omprövning. Har omprövningsbeslutet motiverats tillräckligt, kan det t.o.m. leda till att parten inte längre känner behov att överklaga trots att begäran har avslagits.

I föreliggande proposition har det således ansetts vara en viktig utgångspunkt att omprövningsbesluten ska motiveras ordentligt. Därför föreslås det att det inte i omprövningsärenden ska vara möjligt att göra undantag från motiveringsplikten.

Uttrycket ”begäran om omprövning”

Det vore önskvärt att också i Finland i den svenska lagtexten ta i bruk benämningen ”omprövning” och ”begäran om omprövning”. Ett sådant termbyte torde vara lagtekniskt möjligt, eftersom bestämmelser om omprövningsförfarandet tas in i förvaltningslagen.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Inledning

Vid konsekvensbedömningen har propositionen granskats som en helhet och olika alternativ och möjligheter att utvidga systemets tillämpningsområde har bedömts på allmän nivå. Några egentliga lagförslag innehåller propositionen dock inte till denna del, utan det är meningen att de ska ges senare i form av separata lagstiftningsinitiativ inom de olika förvaltningsområdena. Däremot föreslås ändringar i förvaltningslagen och i förvaltningsprocesslagen i syfte att utveckla omprövningsförfarandet. Propositionens konsekvenser bedöms därför i det följande närmast när det gäller lagförslagen om omprövningsförfarandet.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Om förvaltningslagen får ett eget kapitel om omprövningsförfarandet, betonas omprövningssystemets karaktär av rättsmedel

och samtidigt förtydligas systemets plats i förvaltningen och inom det förvaltningsrättsliga rättsskyddet. Det kan antas att en noggrannare lagstiftning om förfarandet effektiviserar behandlingen av omprövningsärenden och leder till bättre motiverade omprövningsbeslut. Därigenom kan det antas att lagstiftningen medför kostnadsinbesparingar för förvaltningen och minskar antalet fall där omprövningsbeslut överklagas. Eftersom förvaltningen är mångformig är det dock svårt att på förhand uppskatta kostnadsinbesparingarna och antalet överklaganden.

Eftersom de bestämmelser om omprövningsförfarandet som föreslås i förvaltningslagen i realiteten kommer att förtydliga omprövningssystemet och det förfarande som där ska följas, kan det uppskattas att lagstiftningen underlättar myndigheternas verksamhet och påskyndar handläggningen. Med tanke på kostnadseffekterna bör man också lägga märke till att de föreslagna bestämmelserna syftar till att underlätta myndigheternas arbete och göra förfarandena mer transparenta. Vid sidan av bestämmelserna om förfarandet kan det också uppskattas att utvecklade bestämmelser om rättelse av fel kan ha ekonomisk betydelse, eftersom fel kommer att kunna rättas till effektivare.

Lagstiftningen kommer inte att ålägga myndigheterna nya skyldigheter, utan innebär endast att förfaranden som redan nu är i bruk får noggrannare vägledning. Frågan om i vilken mån förvaltningsmyndigheterna måste ändra sin praxis på grund av de nya bestämmelserna och hur mycket utbildning som behövs beror främst på hur effektivt omprövningssystemet redan nu tillämpas hos myndigheten i fråga. Huruvida kostnaderna ökar för enskilda myndigheter beror på antalet ärenden och deras art samt på de personresurser som står till buds. Det är meningen att förpliktelserna på grund av den nya lagstiftningen dock i allmänhet ska kunna genomföras utan extra anslag. Kostnaderna för utbildning och information bör kunna skötas inom myndigheternas normala utgiftsramar för verksamheten. Den möjlighet som i propositionen har lyfts fram att begäran om omprövning ska kunna behandlas av någon annan myndighet än den som har fattat det ursprungliga beslutet finns med tanke på såda-

na organisationer där detta i praktiken är möjligt. Till dessa delar förutsätts dock inte att nya tjänster inrättas, att personalen utvidgas eller att myndigheterna omorganiseras.

Reformen bedöms inte ha direkta ekonomiska konsekvenser för enskilda eller för näringslivet. De noggrannare bestämmelserna om förfarandet kan dock bedömas ge en tydligare verksamhetsmiljö för både enskilda och företag samt andra samfund och samtidigt göra det lättare för enskilda att använda sig av omprövningsförfarandet. Likaså kan man anta att bestämmelserna skapar förutsebarhet och minskar kostnaderna för att sköta ärenden hos myndigheterna. När omprövningssystemet fungerar effektivare påskyndar det t.ex. tillståndsbehandling och därmed kan man anta att inte bara enskildas rättsskydd förbättras utan också förutsättningarna för företagsverksamhet och konkurrenskraften.

4.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Propositionen påverkar förhållandena mellan förvaltningsdomstolarna och förvaltningsmyndigheterna och deras behörighet. Att bestämmelserna om omprövningsförfarandet preciseras leder allmänt till att fakta och föremålet för tvister klarläggs redan i omprövningsskedet och således påskyndar en eventuell behandling i förvaltningsdomstolen. Till den delen kan de noggrannare bestämmelserna om förfarandet antas effektivisera resursanvändningen vid förvaltningsdomstolarna. Eftersom också en del av felen i förvaltningsbeslut blir rättade av myndigheterna själva, kan det antas att ett effektivare omprövningsförfarande minskar antalet överklaganden hos förvaltningsdomstolarna.

Eftersom omprövningssystemets ställning som ett av rättsmedlen inom förvaltningen preciseras genom de föreslagna bestämmelserna, understryks samtidigt förvaltningsmyndigheternas ansvar för att det ursprungliga beslutet rättas och för att förvaltningsbesluten är lagliga. Att bestämmelserna om omprövningsförfarandet förtydligas och samlas i förvaltningslagen kommer dock framför allt att både underlätta de lagtillämpande myndigheternas arbete och erbjuda de för-

valtningskunder som beslutsfattandet gäller en tydlig grund för det förfarande som ska tillämpas när omprövning begärs. Kundenpassning och tjänsternas kvalitet betonas i myndigheternas verksamhet, och lagstiftningen kan antas leda till allt bättre motiverade förvaltningsbeslut. Dessutom förbättras samarbetet mellan myndigheterna. Det uppskattas därför att lagstiftningen effektiviserar inte bara handläggningen utan också hur förvaltningen fungerar internt. Handläggningens effektivitet främjas också av att det förutsätts att omprövningsärendena ska behandlas skyndsamt. Ytterligare bör man lägga märke till att regleringen av förfarandet medvetet har begränsats i syfte att bevara utgångspunkten för omprövningssystemet, dvs. att det ska vara enkelt att begära omprövning och att behandlingen ska vara smidig.

Syftet med att utvidga möjligheterna enligt förvaltningslagen att rätta sakfel är också att öka systemets användbarhet. Det för sin del kan minska antalet överklaganden. Trots de nuvarande bestämmelserna förekommer det fortfarande situationer där det finns behov av ett effektivt system att rätta sakfel. Att systemet utvidgas betjänar framförallt de förvaltningsområden där det till följd av sakens natur inte går att ha bestämmelser om ett särskilt omprövningssystem. Bestämmelserna ska också göra det möjligt att fel av en högre myndighet rättas i omprövningsskedet. Vid sidan av att systemet för att rätta sakfel utvidgas ökar således myndigheternas befogenheter. Detta kan antas underlätta i synnerhet myndigheternas verksamhet.

Omprövningssystemet är redan nu i bruk i stor omfattning inom förvaltningen och är också aktuellt i flera pågående lagstiftningsinitiativ. Det skulle vara viktigt att man i samband med lagberedning alltid separat övervägde möjligheterna att ta i bruk eller att utvidga systemet på det egna förvaltningsområdet. I föreliggande proposition har i det syftet på ett allmänt plan bedömts alternativ och möjligheter att utvidga omprövningssystemets tillämpningsområde och tagits fram exempel på vilka områden och i vilka slags ärenden det ännu vore skäl att utvidga systemet. Målet är att omprövningssystemets tillämpningsområde aktivt ska utvidgas genom lagstiftningsprojekt för olika förvaltningsom-

råden. Detta stärker den pågående utvecklingstrenden som går ut på att rättsskydd ska ges i ett så tidigt skede som möjligt, vilket för sin del också förbättrar förvaltningsdomstolarnas möjligheter att koncentrera sig på kärnan i sin verksamhet – att ge högklassigt rättsskydd i ärenden som kräver avgörande av rättsliga tvister.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Den föreslagna lagstiftningen antas medföra att omprövningssystemet fungerar effektivare och därigenom förbättrar individens rättsskydd. Tack vare att bestämmelserna om förfarandet blir mer precisa får parten snabbt ett motiverat beslut på sin begäran om omprövning och kan bättre bedöma om det är befogat att överklaga och vilka möjligheter till framgång det finns genom ett överklagande. Bestämmelserna kommer dessutom att förtydliga individens ställning och förbättra möjligheterna att få reda på de egna rättigheterna och skyldigheterna. Samtidigt effektiveras förvaltningens hela rättsskyddsfält. De föreslagna bestämmelserna skapar förutsättningar för en noggrannare behandling redan hos förvaltningsmyndigheterna och därmed kan man anta att lagstiftningen positivt inverkar på hur medborgarnas rättigheter förverkligas.

Vid sidan av att rättsskyddet stärks kan den föreslagna lagstiftningen för individen antas medföra mer kundorienterad och servicebetonad myndighetsverksamhet. I enlighet med serviceprincipen inom förvaltningen är det ändamålsenligt att öka myndigheternas ansvar för att fel i förvaltningsbeslut rättas och på det sättet underlätta förvaltningskundernas verksamhet. För individen är det viktigt att förvaltningen fungerar effektivt och att formerna för förfarandet i det administrativa beslutsfattandet är fungerande, smidiga och även transparenta. Ur den synvinkeln kommer förvaltningen att bli öppnare när bestämmelserna om omprövningsförfarandet koncentreras till förvaltningslagen i ett separat kapitel. När nivån på servicen inom förvaltningen höjs i enlighet med serviceprincipen, kan det antas att lagstiftningen ökar tilltron till att god förvaltning förverkligas inom den offentliga förvaltningen.

Konsekvenserna för enskildas verksamhet syns främst i att möjligheterna att delta och att påverka förbättras. Dessutom blir individens ställning som konsument av myndighetstjänster klarare. Vid sidan av att förvaltningens kunder, i takt med att procedurbestämmelserna blir tydligare, får bättre förutsättningar att på egen hand och självständigt bedöma om det är skäl att fortsätta överklaga, förbättrar bestämmelserna också förvaltningskundernas möjligheter att på egen hand och självständigt klara av sina ärenden hos myndigheterna. Likaså kommer individens faktiska möjligheter att påverka beslutsfattande som gäller individen själv och livsmiljön att bli bättre, när det tack vare de mer precisa bestämmelserna blir allt lättare att ty sig till omprövningsförfarandet.

5 Beredningen av ärendet

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Riksdagens förvaltningsutskott har konstaterat att det i samband med att förvaltningsprocessen utvecklas är skäl att mer allmänt bedöma möjligheterna att effektivisera det förvaltningsinterna rättsskyddet och betydelsen av detta (FvUB 13/2005 rd och FvUU 60/2006 rd). I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens II regering betonas likaså betydelsen av högstående rättsskydd inom förvaltningen. I regeringsprogrammet lyfts behovet fram att i detta syfte utveckla det förvaltningsinterna rättsskyddssystemet.

Justitieministeriet tillsatte den 25 januari 2007 en kommission för att utveckla omprövningssystemet som rättsmedel. Utgångspunkt för utvecklingsarbetet var en helhetsutredning av behoven att utveckla förvaltningsrättskipningen, som blev klar i maj 2006 (Utvecklingsbehov av förvaltningsprocessen. Synpunkter till grund för lagberedning. Justitieministeriets publikation 2006:4). Enligt uppdraget skulle kommissionen särskilt utreda om omprövningssystemet kunde utvidgas och i så fall på vilket sätt och om det å andra sidan kunde vara skäl att utveckla systemet till ett allmänt obligatoriskt skede före över-

klagande. Samtidigt skulle kommissionen utreda behovet av allmän lagstiftning om omprövningsförfarandet och lägga fram förslag till eventuella behov att ändra speciallagstiftningen. Kommissionen skulle beakta målsättningarna för produktivhetsprogrammet för justitieministeriets förvaltningsområde. Förslaget skulle enligt uppdraget utarbetas i form av en regeringsproposition.

För sin mellanrapport begärde kommissionen skriftliga utlåtanden av 29 myndigheter angående frågan om riktlinjerna för en utveckling av omprövningsförfarandet. Kommissionen ordnade också två hearingar, där sakkunniga från domstolsväsendet, universitet och förvaltning hördes. Kommissionens mellanrapport (JM 2007:1) överlämnades den 31 oktober 2007. I den behandlades omprövningssystemets utveckling och nuläge samt drag som kommit fram i en internationell jämförelse. Det rådande omprövningssystemet bedömdes i belysning av de utvecklingsbehov som har kommit fram, framför allt genom att försöka hitta och bedöma alternativ att utveckla systemet. Mellanrapporten sändes på remiss till 98 myndigheter och andra organisationer. Sammanlagt 82 utlåtanden inkom.

Omprövningskommissionen överlämnade sitt slutbetänkande till justitieministeriet den 30 november 2008. Betänkandet är tudelat. I den första delen behandlas allmänna frågor som gäller att utveckla omprövningssystemet, så som en utveckling av omprövningssystemet som en del av de administrativa rättsmedlen i sin helhet, samt möjligheterna att utvidga systemets tillämpningsområde. Kommissionen ansåg att fastän det på lång sikt kunde vara motiverat att utveckla omprövningssystemet till ett obligatoriskt skede före egentligt överklagande, var det bäst genomförbara alternativet i detta skede att utvidga systemet inom olika förvaltningsområden och olika ärendekategorier. På ett sätt som kompletterar detta utvecklingsalternativ försökte kommissionen föra fram konkreta exempel på ärenden till vilka omprövningssystemet ännu kunde utvidgas.

Betänkandets andra del innehöll i form av en regeringsproposition förslag till lagar om ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. I propositionsutkastet fö-

reslogs enhetliga och allmänna bestämmelser om de viktigaste kraven på förfarandet vid omprövning och att dessa bestämmelser skulle tas in i ett separat 7 a kap. i förvaltningslagen. Syftet skulle vara att klarlägga omprövningsförfarandets ställning i det administrativa rättsskyddssystemet och att stärka individens rättsskydd. Procedurbestämmelserna gällde främst tiden för att begära omprövning, begärens form och innehåll, omprövningsmyndighetens rätt att bestämma om verkställighet av beslutet, skyndsam behandling och hur en begäran om omprövning avgörs. Dessutom föreslogs att förvaltningslagens 50 § skulle kompletteras med en ny grund för rättelse av sakfel, dvs. sådan ny utredning som väsentligt kan påverka beslutet. Även andra än den beslutande myndigheten i första instans föreslogs få rätt enligt förvaltningslagen att i samband med omprövningsbeslut korrigera sak- och skrivfel. Även omprövningssystemets förhållande till överklagande föreslogs förtydligat. Därför föreslogs det att förvaltningsprocesslagen skulle kompletteras med bestämmelser om rätten att överklaga omprövningsbeslut och med bestämmelser om vilken betydelse en begäran om omprövning har för innehållet i överklagande.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Omprövningskommissionens betänkande sändes på remiss till utrikesministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, undervisningsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Tavastehus förvaltningsdomstol, Kouvola förvaltningsdomstol, Kuopio förvaltningsdomstol, Uleåborgs förvaltningsdomstol, Rovaniemi förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, Vasa förvaltningsdomstol, Ålands förvaltningsdomstol, marknadsdomstolen, försäkringsdomstolen, besvärsnämnden för social trygghet, besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden, justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieom-

budsmans kansli, Ålands länsstyrelse, länsstyrelserna i Södra Finlands län, Östra Finlands län, Västra Finlands län och Uleåborgs län, Finlands Kommunförbund, Helsingfors stad, Kuopio stad, Lahtis stad, Rovaniemi stad, Tammerfors stad, Birkalands arbetskrafts- och näringscentral, Finlands miljöcentral, Mellersta Finlands miljöcentral, Västra Finlands miljöcentral, Nylands miljöcentral, magistraterna i Helsingfors, Lappland och Åboregionen, polisinspektionen i Helsingfors, Fordonsförvaltningscentralen, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, Livsmedelssäkerhetsverket, Energimarknadsverket, gentekniknämnden, Luftfartsförvaltningen, Konkurrensverket, Kyrkostyrelsen, Läkemedelsverket, Migrationsverket, Lantmätarverket, Landsbygdsverket, Sjöfartsverket, Forststyrelsen, Utbildningsstyrelsen, Patent- och registerstyrelsen, Birkalands skattebyrå, Huvudstaben, Finansinspektionen, staben vid Gränsbevakningsväsendet, Banförvaltningscentralen, Järnvägsverket, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (sedermera Institutet för hälsa och välfärd), Strålskyddscentralen, Vägförvaltningen, Dataombudsmannens byrå, Tullstyrelsen, Säkerhetsteknikcentralen, Försäkringsinspektionen (sedermera Finansinspektionen), Skattestyrelsen, Kommunikationsverket, Befolkningsregistercentralen, Minoritetombudsmannens byrå, Helsingfors universitet, Lapplands universitet, Tammerfors universitet, Åbo universitet, Juridiska Föreningen i Finland r.f. – Suomen Lainopillinen yhdistys r.y., Suomalainen Lakimiesyhdistys r.y., Suomen Asianajaliitto – Finlands Advokatförbund, Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund r.y., Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund r.y. och Oikeuspoliittinen yhdistys – Rättspolitiska föreningen Demla r.y. Sammanlagt 92 utlåtanden begärdes. Dessutom bad Folkpensionsanstalten särskilt om möjlighet att få yttra sig. Sammanlagt 81 remissyttranden inkom till justitieministeriet. Ett sammandrag av yttrandena har publicerats på finska på justitieministeriets webbplats i justitieministeriets publikationsserie (Justitieministeriet. Publikationer. Utlåtanden och utredningar 2009:5).

En allmän uppfattning i remissyttrandena var att omprövningsförfarandet har utvecklats i förvaltningen som en del av systemet för överklagande och att det är i bruk på många förvaltningsområden. Enligt remissyttrandena kunde det vara motiverat att utvidga tillämpningsområdet för omprövnings-systemet genom separata lagstiftningsprojekt (inom olika förvaltningsområden och ärendekategorier) utan att systemet blir ett allmänt obligatoriskt skede före egentligt överklagande. Bl.a. finansministeriet och Kuopio förvaltningsdomstol ansåg att initiativ att utvidga omprövningssystemet borde tas så snart som möjligt inom olika områden.

Att bestämmelserna om omprövningsförfarandet skulle tas in i ett eget kapitel i förvaltningslagen fick allmänt understöd. Enligt social- och hälsovårdsministeriet borde det dock tydligt konstateras i regeringspropositionens motiveringar att de föreslagna reformerna inte blir tillämpliga när det gäller överklagande av socialförsäkringsärenden. Helsingfors stad ansåg för sin del att man i propositionen borde ta ställning till i vilken utsträckning den föreslagna allmänna regleringen i förvaltningslagen förändrar vedertaget omprövningsförfarande enligt kommunallagen. I den fortsatta beredningen har det gjorts försök att precisera och förtydliga motiveringarna till denna del.

En del av remissinstanserna understöder att de föreslagna bestämmelserna tas in i ett nytt kapitel i förvaltningslagen, medan andra har anmärkningar som gäller innehållet i enskilda bestämmelser. Bl.a. i Åbo förvaltningsdomstols, Helsingfors stads och Domarförbundets utlåtanden anses den föreslagna tidsfristen på 30 dagar för att begära omprövning (49 c §) vara för lång. Däremot ansåg t.ex. social- och hälsovårdsavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse samt nämnden för genteknik att tidsfristen var tillräcklig. Eftersom begäran om omprövning är en del av systemet för överklagande, har det vid den fortsatta beredningen fortfarande ansetts lämpligt att det finns allmän lagstiftning om tidsfristen. Den föreslagna tidsfristen på 30 dagar har också ansetts motiverad av rättskyddshänsyn. Den allmänna lagstiftningen skulle närmast ha en kompletterande betydelse och styra ny speciallagstiftning. Avsikten

är således inte t.ex. att ingripa i den femårstid som gäller beskattningsärenden eller tidsfristen på 14 dagar som gäller begäran om omprövning i kommunala ärenden. Eftersom tidsfristen framgår av anvisningarna om hur omprövning får begäras, vilka är obligatoriska, kan det inte heller antas att parterna blir på det oklara med hur lång tidsfristen är.

Bl.a. finansministeriet, undervisningsministeriet, Tullstyrelsen och Skatteförvaltningen förordar inte den föreslagna bestämmelsen att omprövningsärenden ska behandlas skyndsamt (49 e §), medan justitiekanslern, biträdande justitieombudsmannen och Utbildningsstyrelsen framför ståndpunkter som stödjer förslaget. I den fortsatta beredningen har den föreslagna bestämmelsen ansetts principiellt viktig även för den händelse att den av justitieministeriet tillsatta passivitetsarbetsgruppens förslag förverkligas (JM arbetsgruppsbetänkanden 2008:5; remissammandrag i JM utlåtanden och utredningar 2009:8). Skyndsamhetskravet kan också motiveras med synpunkter som gäller de mänskliga rättigheterna, och det är meningen att bestämmelsen även mer allmänt ska beskriva omprövningssystemets natur. Skyndsamhets-synpunkterna ska inte försvaga exempelvis behövlig utredning av ärendena. Dessa omständigheter har fått särskild uppmärksamhet i motiveringarna till den föreslagna bestämmelsen.

Till den del det föreslås att även andra omprövningsmyndigheter än den som har fattat beslut i första instans ska ha rätt att rätta fel (49 g § 2 mom.), har biträdande justitieombudsmannen i sitt utlåtande fäst uppmärksamhet vid behovet av noggrannare bestämmelser om förfarandet. I den fortsatta beredningen har det konstaterats att förvaltningslagens 8 kap. reglerar rättelseförfarandet även i dessa situationer. I motiveringarna har dock gjorts försök att klarlägga de frågor som gäller förfarandet. Enligt skatteförvaltningen borde man överväga om det kunde vara möjligt att rättelsenämnden för beskattningen lämnas utanför denna möjlighet. I den fortsatta beredningen har en sådan avgränsning inte ansetts motiverad, eftersom det i sista hand är fråga om en utvidgning av befogenheterna som ska tjäna parternas rättsskydd och ett smidigt förfarande.

Bl.a. undervisningsministeriet, justitiekanslern och biträdande justitiekanslern förhöll sig avvisande till att ny utredning skulle tas in i förvaltningslagens 50 § som en grund för självrättelse. Detta har ansetts medföra oreda i rättsskyddssystemet och försvaga rättsskyddet. Det kan också hända att myndigheterna får onödiga krav på omprövning. Flera remissinstanser, så som jord- och skogsbruksministeriet, Helsingfors, Tavastehus och Kuopio förvaltningsdomstolar, Kommunförbundet, Migrationsverket och minoritetsombudsmannen förordar däremot förslaget, som har ansetts underlätta myndigheternas verksamhet och minska antalet ärenden vid domstolarna. Helsingfors förvaltningsdomstol föreslår dessutom att man skulle överväga att ta bort de kvalificerade kraven i förvaltningslagens 50 §.

Majoriteten av remissinstanserna förordar således att ny utredning tas med i förvaltningslagen som en av grunderna för självrättelse. Det kan antas att den föreslagna bestämmelsen effektiviserar förvaltningsverksamheten och förbättrar parternas rättsskydd. Det föreslås således i propositionen att begreppet sakfel också ska innefatta situationer som visar att det finns väsentlig ny utredning. En ändring jämfört med den tidigare beredningen är förslaget att myndigheten ska kunna rätta ett beslut på grund av ny utredning endast om det sker till partens fördel. Begränsningen har ansetts motiverad av rättsskyddshänsyn. Däremot har det i den fortsatta beredningen fortfarande inte ansetts motiverat att förutsättningarna enligt förvaltningslagens 50 § för rättelse av sakfel skulle lindras så att man skulle slopa kraven på att beslutet måste ha grundat sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag. Detta skulle allt för mycket kunna försvaga förvaltningsbeslutens rättskraftseffekt och den allmänna tilltron till förvaltningens verksamhet.

Högsta förvaltningsdomstolen fäster uppmärksamhet vid att den föreslagna 6 a § i förvaltningslagen inte beaktar hur besvärsrätten bestäms enligt specialbestämmelser i andra lagar. Den föreslagna bestämmelsen har justerats utifrån HFD:s yttrande.

Bl.a. Helsingfors och Uleåborgs förvaltningsdomstolar, Åbo universitet och Jurist-

förbundet anser att de föreslagna bestämmelserna (FörvProcL 27 a §) om att yrkandena i samband med överklagande genom besvär skulle vara bundna till innehållet i begäran om omprövning är problematiska ur rättsskyddssynpunkt. En del av remissinstanserna, så som Kouvola, Kuopio, Åbo och Vasa förvaltningsdomstolar samt biträdande justitieombudsmannen understöder dock den föreslagna bestämmelsen, som har ansetts klarlägga omprövningssystemets förhållande till överklagande. För att säkerställa rättvis rättegång har förslaget i den fortsatta beredningen justerats så, att bestämmelsen snarare styr än begränsar innehållet i besvaren. Det föreslås således att en ändring av yrkandena i samband med överklagande jämfört med vad som yrkades i begäran om omprövning ska vara motiverat av rättsskyddshänsyn, om förhållandena efter begäran om omprövning har förändrats eller om det har kommit fram nya omständigheter i saken. På samma sätt som tidigare ska det dock inte finnas några som helst begränsningar av rätten att anföra nya grunder för överklagandet. I den fortsatta beredningen har det ännu ansetts att det tydligaste vore att placera bestämmelsen efter förvaltningslagens 26 § (*Hur besvärsskriften skall tillställas myndigheterna*) före 27 § (*Ändring av besvär*).

Bl.a. social- och hälsovårdsministeriet, Helsingfors förvaltningsdomstol och biträdande justitieombudsmannen föreslår att man i den fortsatta beredningen skulle överväga möjligheten att mer allmänt ersätta kostnaderna för omprövningsskedet. Vid beredningen av ärendet har det ansetts att en bestämmelse om kostnadsersättning i omprövningsförfarandet kunde medföra olika slags oförutsebara problem i förvaltningen och även onödiga rättstvister vid förvaltningsdomstolarna. Flera remissinstanser har också i olika skeden av beredningsarbetet motsatt sig att en sådan bestämmelse skulle tas in bland förvaltningslagens allmänna bestämmelser. Om det anses nödvändigt att kostnaderna ska ersättas inom något visst förvaltningsområde så kan man vid behov lagstifta särskilt om det. Av dessa skäl har det i den fortsatta beredningen fortfarande ansetts mo-

tiverat att de allmänna utgångspunkterna i förvaltningslagens 64 § ska följas enligt vilka parterna står för sina kostnader.

T.ex. Uleåborgs och Åbo förvaltningsdomstolar förordar att tvåinstansjäv tas in bland förvaltningslagens jävsgrunder. Remissvaren under beredningens gång har å andra sidan visat att det finns kritiska synpunkter mot en sådan lagstiftning. I kommissionens arbete ansågs det att man kan anföra synpunkter som talar både för och emot. Mot talar att ett förbud mot att delta i behandlingen i andra instans kan leda till problematiska situationer när det gäller förvaltningens möjligheter att fungera. Detta skulle i sista hand också strida mot enskilt intresse. Omprövningsförfarandet upplevs också i synnerhet inom kommunalförvaltningen vara en fortsatt behandling av samma sak: beslutsfattarna bildar organisatoriskt sätt samma myndighet. I den fortsatta beredningen har man därför fortfarande haft den ståndpunkten att det inte bör finnas speciallagstiftning om tvåinstansjäv inom omprövningsförfarandet utan att denna fråga även framdeles ska bedömas utifrån general-klausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen. I motiveringarna understryks dock att det i dessa ärenden är skäl att i mån av möjlighet tolka lagrummet snävt.

Bl.a. högsta förvaltningsdomstolen och länsstyrelsen på Åland förordar förslaget att termen rättelseyrkande ersätts med termen begäran om omprövning. Vasa förvaltningsdomstol förhåller sig däremot reserverat till förslaget. I den fortsatta beredningen har det ansetts att den föreslagna ändringen är motiverad och att den klarlägger vad det är fråga om.

Utifrån remissyttrandena har dessutom smärre ändringar gjorts i de föreslagna bestämmelserna och i motiveringarna till dem. Det har också ansetts nödvändigt att förtydliga 49 g § 1 mom. så, att det framgår vilka slags beslutsalternativ omprövningsmyndigheterna kan använda sig av. I bestämmelsen konstateras således att en myndighet när den prövar en begäran om omprövning kan ändra förvaltningsbeslutet, upphäva det eller avslå begäran om omprövning.

DETALJMOTIVERING

1 Motivering av lagförslagen

1.1 Förvaltningslagen

29 §. Avgörande av jävsfrågor. I överensstämmelse med terminologin i det föreslagna nya 7 a kap. görs en rent språklig ändring i paragrafens svenska språkdräkt så att uttrycket söka rättelse ändras till begära omprövning. Dessutom stryks ett obehövligt moment i den svenska lagtexten. Ändringarna innebär ingen ändring i sak.

43 §. Beslutets form och 46 §. Anvisningar om hur man begär omprövning. Paragrafernas ordalydelse ändras i överensstämmelse med terminologin i det föreslagna nya 7 a kap. så att uttrycken begäran om omprövning och anvisning om hur man begär omprövning införs. I paragrafernas innehåll görs inga ändringar.

7 a kap. Omprövningsförfarande

49 a §. Kapitlets tillämpning och förhållande till andra lagar. Enligt paragrafens 1 mom. innehåller det föreslagna nya kapitlet bestämmelser om förfarandet vid behandling av omprövningsärenden. Med behandling av omprövningsärenden avses åtgärder som hänger samman med anhängiggörandet, beredningen av avgörandet och själva avgörandet vid den behöriga myndigheten.

Vid behandlingen av ett omprövningsärende ska förvaltningsmyndigheten, utifrån en med stöd av lag gjord begäran om omprövning, undersöka om ett tidigare förvaltningsbeslut belastas av ett sådant fel som det påstås i begäran. Först efter detta behandlingsskede kan saken tas upp till prövning hos en besvärsmyndighet. Definitionen av begreppet omprövningsärende visar att t.ex. det rättelsesystem som gäller socialförsäkringsärenden och som är knutet till överklagande genom besvär inte ska innefattas i denna reglering. I det systemet utgör rättelse inte ett separat obligatoriskt mellansteg före över-

klagande, utan socialförsäkringsinrättningen prövar, som en del av besvärprocessen och utan särskild begäran, möjligheterna att rätta beslutet. I dessa fall ska således fortfarande tillämpas de krav på förfarandet m.m. som finns i speciallagstiftningen angående socialförsäkringsärendena i fråga.

I paragrafens 1 mom. föreslås vidare att bestämmelserna i kapitlet även ska tillämpas när ett ärende som har avgjorts av en tjänsteman med stöd av delegerad beslutanderätt ska föras till en behörig myndighet för behandling innan det överklagas. Sådana situationer, vilka sedan gammalt har kallats hierarkisk rättelse, och som har jämförts med omprövningsbegäran, förekommer också när beslut fattas av tjänstemän. I paragrafen används benämningen tjänsteman. Med detta avses enligt förvaltningslagens allmänna utgångspunkter personer som har en tjänst eller en därmed jämförbar anställning hos en myndighet. Således är t.ex. också kommunala tjänsteinnehavare sådana tjänstemän som avses i lagrummet.

I denna proposition föreslås inte som en allmän regel att omprövning ska vara ett nödvändigt (obligatoriskt) skede före överklagande hos förvaltningsdomstolen. Utgångspunkten är således att omprövningssystemet även framdeles ska bygga på speciallagstiftning. Därför är det naturligt att speciallagstiftningen samtidigt innehåller bestämmelser om de centrala grunderna för denna skyldighet/rättighet. Dessa grunder kan gälla beslutets överklagbarhet, frågan om vem som har rätt att begära omprövning och den myndighet som avgör begäran om omprövning (omprövningsvägen). Sådana frågor regleras inte i förvaltningslagen och det föreslås inte heller att förvaltningslagen ska kompletteras till den delen. Fastän utgångspunkten är att förvaltningslagen tillämpas vid behandlingen av omprövningsärenden, ska speciallagstiftningen således utgöra grunden för de viktigaste förutsättningarna för omprövningsförfarandet. Denna utgångspunkt preciseras också i 5 § 1 mom. i förvaltningslagen, enligt vilken bestämmelser i andra la-

gar som avviker från förvaltningslagen ska tillämpas framom den.

Till vissa delar har det dock ansetts behövt att föreslå bestämmelser i förvaltningslagens allmänna reglering (i det nya kapitlet), fastän det kan hända att det också finns egna specialbestämmelser om samma saker. Detta gäller t.ex. tidsfristen för att begära omprövning och frågan om omprövningsbegärens betydelse för verkställigheten. Det är då närmast fråga om att komplettera eller precisera tolkningen, inte om att åsidosätta specialbestämmelserna med allmänna bestämmelser. Om exempelvis en specialbestämmelse har en egen tidsfrist för omprövningsbegäran, ska den allmänna tidsfristen på 30 dagar inte tillämpas. I den föreslagna 49 f § konstateras i sin tur på ett sätt som kompletterar speciallagstiftningen att ett beslut om förbud mot eller avbrott i verkställighet inte får överklagas separat. Om det däremot inte finns någon speciallagstiftning i en fråga som gäller förfarandet vid omprövning, ska det föreslagna 7 a kap. tillämpas, i den mån det innehåller bestämmelser om frågan. Det föreslagna nya kapitlet ska således komplettera t.ex. kommunallagen så att den grundläggande motiveringsskyldigheten i 49 g § också ska gälla kommunala omprövningsbeslut och att även en kommunal omprövningsmyndighet ska kunna göra rättelser enligt 50—53 § i förvaltningslagen, så som det föreslås i 49 g §. Näst efter speciallagstiftningen ska man således i omprövningsförfarandet i första hand tillämpa förfarandebestämmelserna i förvaltningslagens nya kapitel.

De krav på förfarandet som ingår i det föreslagna nya kapitlet går också vid behov framom de andra bestämmelserna i förvaltningslagen. I omprövningsärenden ska således t.ex. 49 d §, som handlar om omprövningsbegärens form och innehåll, ersätta förvaltningslagens 19 §. Om det i någon procedurfråga däremot inte finns någon specialbestämmelse, och det inte heller finns någon bestämmelse om den i det föreslagna 7 a kap., ska förvaltningslagen i övrigt tillämpas, så som också hittills har varit fallet. I paragrafens 2 mom. föreslås ett komplement till 5 § enligt vilket förvaltningslagen ska tillämpas i omprövningsärenden, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel eller särskilt i

någon annan lag. Detta gäller bl.a. hörande av part (34 §), utredningsskyldighet (31 §) och kostnaderna för ett förvaltningsärende (64 §). Denna reglering har fortfarande ansetts tillräcklig för omprövningsärendena. Visserligen skulle det i tolkningen av också andra bestämmelser än dem som föreslås i 7 a kap. vid behov vara viktigt att ge plats för de rättsskyddsbehov som följer av omprövningsförfarandet, vilka ställvis kan vara annorlunda (mer förpliktande) än när det är fråga om beslutsfattande i första instans.

49 b §. Omprövningsbegäran och besvärshöjningsförbud. Utgångspunkten i föreliggande proposition är att begäran om omprövning inte ska bygga på en allmän skyldighet, utan att den bygger på specialbestämmelser. Situationen avviker således från förvaltningsprocesslagen, där principen om allmän besvärshöjningsrätt är huvudregel. I paragrafen föreslås en precisering av omprövningssystemets karaktär, enligt vilken det särskilt i lag bestäms när det är möjligt att begära omprövning av ett beslut.

Till omprövningssystemets centrala drag hör också att till den del detta system har tagits i bruk på något förvaltningsområde så ska det anlitas innan det är möjligt att överklaga hos förvaltningsdomstolen. En skyldighet enligt speciallagstiftningen att begära omprövning medför således att omprövning måste begäras först och att överklagande genom besvär blir möjligt först när ett omprövningsbeslut finns. I den föreslagna paragrafen preciseras det inbördes förhållandet mellan rättsmedlen så att ett beslut inte får överklagas genom besvär, om det är möjligt att begära omprövning. Beslutet med anledning av omprövning ska i sin tur kunna överklagas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen eller i någon annan lag. T.ex. i 11 kap. i kommunallagen finns särskilda bestämmelser om kommunalbesvär.

Om ett förvaltningsbeslut i första instans överklagades direkt i förvaltningsdomstolen, skulle förvaltningsdomstolen inte kunna ta upp besvären till prövning, utan vara tvungen att med stöd av 29 och 30 § överföra ärendet för att avgöras som ett omprövningsärende. Ett oriktigt anhängiggörande i förvaltningsdomstolen ska inte påverka den tid inom vilken omprövning ska begäras, om den som

söker ändring har fått riktiga anvisningar för att begära omprövning. Den som begär omprövning har ansvaret för att saken inleds på rätt sätt.

En begäran om omprövning påverkar inte användningen av andra rättsmedel än besvär. Extraordinärt ändringssökande, förvaltnings tvister, grundbesvär och andra förvaltningsprocessärenden kan inledas vid förvaltningsdomstolarna oberoende av om saken har behandlats i ett omprövningsförfarande eller ej.

49 c §. Tidsfrist för omprövningsbegäran. Utgångspunkten är att tidsfristen för att begära omprövning bestäms i speciallagstiftningen. Tidsfristerna kan beroende på ärendets art variera t.o.m. i hög grad. Föreliggande proposition innehåller inte förslag till att se över tidsfristerna i speciallagstiftningen. Däremot har det ansetts motiverat att också ha en allmän bestämmelse om tidsfristen för att begära omprövning. I paragrafens 1 mom. föreslås därför att omprövning ska begäras inom 30 dagar.

Den föreslagna tidsfristen på 30 dagar ska tillämpas om det inte finns någon specialbestämmelse om tidsfristen för att begära omprövning. Avsikten är således inte att den föreslagna tidsfristen ska begränsa möjligheten att använda kortare eller längre tidsfrister för begäran om omprövning. I kommunallagen används sålunda en 14 dagars tidsfrist, och långa tidsfrister för att söka ändring finns t.ex. inom beskattningen.

Tidsfristen för att begära omprövning ska räknas från delfåendet av förvaltningsbeslutet. Allmänna bestämmelser om skyldigheten att delge förvaltningsbeslut finns i 54 § i förvaltningslagen. Närmare bestämmelser om delgivningsförfarandet finns i 9 och 10 kap. i förvaltningslagen. Också i speciallagstiftningen kan det finnas bestämmelser om delgivning. T.ex. i 45 § 3 mom. i socialvårdslagen finns en bestämmelse om delgivning med brev. En kommunmedlem anses ha fått del av ett beslut med stöd av kommunallagen när protokollet har lagts fram offentligt (kommunallagen 95 § 2 mom.). Vissa beslut med stöd av markanvändnings- och bygglagen ges efter anslag och den som saken gäller anses ha fått del av beslutet när det meddelades (markanvändnings- och bygglagen 198 §). I 18 § i lagen om elektronisk kom-

munikation i myndigheternas verksamhet (13/2008) finns i sin tur bestämmelser om bevislig elektronisk delgivning.

Som det framgår av 2 § i lagen om beräkning av laga tid (150/1930) ska delgivningsdagen inte räknas med när tidsfristen för att begära omprövning räknas. Tiden för att begära omprövning och hur den räknas ska beskrivas i den anvisning om hur omprövning begärs som ska fogas till ett förvaltningsbeslut (FörvL 46 och 47 §). Bestämmelser om rättelse av oriktiga anvisningar om hur omprövning begärs finns i 49 § i förvaltningslagen.

Den föreskrivna tidsfristen för att begära omprövning är inte avsedd att utgöra ett hinder för att en omprövningsbegäran som har gjorts inom utsatt tid kompletteras efter den utsatta tiden. På det sättet kan man säkerställa att grunderna för överklagande blir avgjorda i så hög grad som möjligt redan i omprövningsskedet. En komplettering kan gälla såväl omprövningsbegäran som dess grunder och den utredning som lagts till grund för begäran. Nya eller utvidgade yrkanden som läggs fram efter att tiden för att begära ändring har gått ut ska således inte avvisas. Däremot ska möjligheterna att lägga fram nya yrkanden i besvärsskedet bedömas enligt bestämmelserna i den föreslagna 26 a § i förvaltningsprocesslagen.

I paragrafens 2 mom. föreslås att en begäran om omprövning inte ska tas upp till prövning, om den inte har gjorts inom föreskriven tid. Det ska således på samma sätt som när det gäller överklagande genom besvär (FörvProcL 51 § 2 mom.) vara ett ovillkorligt krav att iaktta tidsfristen för begäran om omprövning. Detta krav har koppling till 17 § 1 mom. i förvaltningslagen, enligt vilket den som sänder ett dokument ska se till att det når myndigheten inom utsatt tid. Beroende på innehållet kan en försenad begäran om omprövning dock enligt myndighetens prövning tas upp till behandling såsom anhängiggörande i något annat förfarande, fastän begäran om omprövning i sig ska avvisas. En försenad begäran om omprövning bör normalt inte prövas t.ex. såsom rättelse av sakfel. Legalitets- och serviceprincipen i förvaltningen kan dock anses förutsätta att myndigheten rättar ett beslut, om det av en

försenad begäran om omprövning framgår att beslutet belastas av ett uppenbart fel. Då är det emellertid inte längre fråga om behandling av en begäran om omprövning.

49 d §. Omprövningsbegärans form och innehåll. Paragrafen gäller vissa formella villkor för hur ett omprövningsärende inleds. Den som begär ändring får i en särskild anvisning information om vilken form och vilket innehåll begäran om omprövning ska ha. Utgångspunkten för paragrafen är för det första att en begäran om omprövning ska göras skriftligen. Detta motsvarar 89 § 1 mom. i kommunallagen. Kravet på skriftlig form är uppfyllt om begäran görs i elektronisk form på det sätt som föreskrivs i lagen om elektronisk kommunikation med myndigheterna. Enligt den föreslagna allmänna bestämmelsen ska muntligt anhängiggörande av omprövningsärenden inte längre vara möjligt. Det är dock möjligt att i speciallagstiftning ha bestämmelser om muntligt anhängiggörande.

En begäran om omprövning ska riktas till den behöriga omprövningsmyndighet som nämns i eller framgår av respektive speciallag. För att förfarandet ska vara tydligt vore det viktigt att det förvaltningsbeslut som är föremål för omprövning individualiseras i begäran om omprövning. Enligt den föreliggande paragrafen ska därför i begäran om omprövning anges vilket beslut som begärs omprövat. Omprövningsmyndigheten har vanligen tillgång till det beslut som begäran gäller. Därför finns det inte något behov att särskilt föreskriva att den som begär omprövning ska bifoga beslutet i original eller som kopia. Om det är oklart vilket beslut begäran gäller, ska myndigheten vid behov uppmana den som har begärt omprövning att komplettera sin begäran till den delen (FörvL 22 §).

Enligt paragrafen ska av begäran också framgå vilket slags omprövning som begärs. Detta krav innebär främst att den som begär omprövning ska ange till vilka delar och hurdan omprövning som begärs. Detta syftar inte till att uttryckliga formkrav ska ställas för omprövningsbegäran, utan avsikten är framförallt att vägleda den som gör begäran att göra det tillräckligt tydligt. Förvaltningslagen kräver att förvaltningsbeslut ska moti-

veras genom att det anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet. Vilket slags omprövning av beslutet som begärs är således beroende av vad som har avgjorts genom förvaltningsbeslutet och vilka grunderna för avgörandet är. Den som begär omprövning bör i regel kunna uttrycka till vilka delar han eller hon är missnöjd med beslutet och vilken orsaken är.

Kravet på individualisering är inte centralt, om hela beslutet begärs omprövat (om det t.ex. begärs att ett ansökt tillstånd ska beviljas). Om däremot beslutet innehåller olika punkter, är det viktigt att i begäran om omprövning precisera vilket slags ändring av förvaltningsbeslutet som begärs. Detta är ägnat att förbättra individens rättsskydd och även annars kvalitén på behandlingen, med utgångspunkten att det i dessa ärenden inte är fråga om förnyad administrativ behandling utan om att ändring söks utifrån anförda krav. När en begäran om omprövning är tillräckligt preciserad, vet omprövningsmyndigheten vilka frågor som parten önskar att myndigheten ska koncentrera sig på i behandlingen och avgörandet. Detta är ägnat att klarlägga myndighetens utredningsplikt och innehållet i det omprövningsbeslut som ska fattas.

I partens intresse ligger också att framhålla vilka grunder (fakta) begäran om omprövning bygger på. Denna utgångspunkt får stöd i 31 § 2 mom. i förvaltningslagen, enligt vilket parten ska lägga fram grunderna för sina yrkanden. Att skäl som stödjer begäran om omprövning läggs fram ger garantier för en så omsorgsfull behandling som möjligt vid den myndighet som behandlar begäran.

I begäran om omprövning ska nämnas avsändarens namn och behövliga kontaktuppgifter på det sätt som sägs i 16 § i förvaltningslagen. Som adress kan också uppges ett befullmäktigat ombuds eller en laga företrädarens adress, om det är meningen att myndighetens handlingar ska skickas på den adressen. Särskilda bestämmelser om fullmakt för ombud finns i 12 § i förvaltningslagen. Om det i begäran finns uppgifter om avsändaren och det inte finns skäl att tvivla på dokumentets autenticitet och integritet, behöver dokumentet inte kompletteras med en underskrift (FörvL 22 § 2 mom.).

Förvaltningslagens bestämmelser om avsändarens ansvar (17 §), ankomstdagen för en handling (18 §), tidpunkten för inledandet av ett ärende (20 §) och överföring av handlingar (21 §) blir också tillämpliga när en begäran om omprövning görs anhängig. Beträffande elektronisk kommunikation gäller bestämmelserna i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet.

Förslaget att se över formkraven för anhängiggörande av omprövningsärenden syftar framför allt till att formkraven bättre än för närvarande ska vägleda parten när detta förfarande inleds. Formkraven har således en viktig uppgift för individens rättsskydd. Därför vore det viktigt att myndigheterna vid behov förhåller sig flexibelt till formkraven. Med framhållande av serviceprincipen bör det i mån av möjlighet gå att under förfarandets gång rätta till fel eller brister som gäller anhängiggörandet. I förvaltningslagens 22 § 1 mom. finns bestämmelser om myndigheternas skyldighet att komplettera handlingar. Vid behov är det således möjligt t.ex. att begära att parten utreder när tidsfristen för att begära omprövning har börjat löpa. Myndigheternas rådgivningsplikt (FörVL 8 §) gäller också anhängiggörande av omprövningsärenden. Dessutom har parten själv rätt att med stöd av 22 § 3 mom. i förvaltningslagen komplettera sin begäran om omprövning.

49 e §. Skyndsam behandling. Enligt paragrafen ska en begäran om omprövning behandlas skyndsamt. Motsvarande bestämmelser finns redan nu i speciallagar, så som 20 kap. 11 § i fängelselagen och 74 § i livsmedelslagen. Förslaget motsvarar också 89 § 2 mom. i kommunallagen, enligt vilket rättelseyrkanden ska behandlas utan dröjsmål. Den föreslagna bestämmelsen har ansetts vara behövlig och motiverad även om det införs särskilda bestämmelser om rättsmedel i händelse av passivitet från omprövningsmyndighetens sida. I justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2008:5 och remissutfallet om betänkandet 2009:8 behandlas frågan om smidighet i ärendehantering och rättsmedel vid dröjsmål med behandlingen.

Att omprövningsärendena ska behandlas skyndsamt är centralt för hela omprövnings-systemets funktion och trovärdighet. Därför

har det ansetts motiverat att föreslå en allmän bestämmelse om detta i förvaltningslagen.

Kravet på skyndsam behandling baserar sig på kraven på god förvaltning och rättvis rättegång, vilka är uttryck för grundläggande och mänskliga rättigheter. I synnerhet serviceprincipen inom förvaltningen som konkretiserar kravet på god förvaltning förutsätter att omprövningsärendena avgörs smidigt och effektivt. Av de anförda skälen är det viktigt att myndigheterna när omprövningsärenden avgörs ser sin roll utifrån dessa utgångspunkter och att de för sin del bär ansvar för hur detta system fungerar i praktiken. Naturligtvis finns det skäl att i belysning av särdragen i varje enskilt fall bedöma kravet på skyndsamhet så att kravet inte t.ex. försämrar utredningen av ärendet och därigenom vänder sig mot partens intressen.

49 f §. Verkställighetsförbud. För att ett förvaltningsbeslut ska kunna verkställas krävs normalt att det har vunnit laga kraft. Ett beslut kan dock med stöd av 31 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om så föreskrivs 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.

Att omprövning begärs medför i regel att förvaltningsbeslutet inte i det skedet ännu vinner laga kraft. Verkställighet får därför inte påbörjas utan att villkoren i förvaltningsprocesslagen är uppfyllda. I speciallagstiftning kan det finnas bestämmelser om att ett beslut ska iakttas trots att omprövning har begärts (eller trots att rättelseyrkande har gjorts) eller att begäran om omprövning (rättelseyrkande) inte avbryter verkställighet av beslutet. I vissa fall kan det i en speciallag samtidigt finnas en bestämmelse om omprövningsmyndighetens rätt att vid behov förbjuda verkställighet eller att bestämma att den ska avbrytas. Sådana bestämmelser finns dock inte alltid. Därför föreslås det i föreliggande paragraf en allmän bestämmelse om omprövningsmyndighetens rätt att bestämma om verkställigheten av förvaltningsbeslutet.

När omprövning har begärts ska omprövningsmyndigheten således enligt paragrafen kunna förbjuda att förvaltningsbeslutet verk-

ställs eller bestämma att verkställigheten ska avbrytas. Förbud mot eller avbrott av verkställighet kan bli aktuellt t.ex. när begäran om omprövning avgörs av någon annan myndighet än den som har fattat beslut i första instans. En motsvarande reglering finns i 32 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen. För jämförelsens skull kan man konstatera att en myndighet när den behandlar rättelse av ett sak- eller skrivfel med stöd av 53 § i förvaltningslagen kan förbjuda verkställigheten tills vidare eller bestämma att den ska avbrytas.

I föreliggande paragraf föreslås för tydlighetens skull ett konstaterande av att ett avgörande som gäller förbud mot eller avbrott i verkställighet inte får överklagas separat. Ett motsvarande besvärsförbud finns i 17 § i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007) när det gäller avbrottsärenden i samband med rättelseyrkanden.

49 g §. Omprövningsbeslut och rättelse av fel. Föremålet för en begäran om omprövning är ett förvaltningsbeslut. Myndigheten har på samma sätt som när det gäller förvaltningsbesvär skyldighet att fatta ett avgörande. Det betyder att yrkandena i saken måste prövas och besvaras. En omprövningsbegäran måste således få ett svar i form av ett avgörande. Detta kan ske i skriftlig eller i vissa fall i muntlig form (FörvL 43 §). För skriftlig form talar den grundläggande rättigheten att överklaga. I förvaltningslagen finns därför bestämmelser om skriftlig form även för de fall där ett beslut först har getts muntligen (FörvL 43 § 3 mom.).

Det kan hända att ett krav på ändring enbart gäller en del av de rättsliga förutsättningarna för ett förvaltningsbeslut. Utgångspunkten är således av samma art som när det gäller egentligt överklagande (besvär), ty inte heller i rättskipningen blir förvaltningsärendet alltid i sin helhet föremål för ny behandling. För att tydliggöra omprövningsförfarandets karaktär av ändringssökande och myndighetens prövningsrätt föreslås i paragrafens *1 mom.* att myndigheten när tar upp en begäran om omprövning kan ändra förvaltningsbeslutet, upphäva beslutet eller avslå begäran om omprövning. Det är alltså möjligt att utifrån en begäran om omprövning ändra ett förvaltningsbeslut som fattats i första instans eller att upphäva beslutet helt eller

delvis. Vid sidan av upphävande kan ärendet återförvisas för ny behandling till den myndighet som i första instans har fattat beslutet. Begäran om omprövning kan också förkastas.

Å andra sidan kan en begäran om omprövning lämnas utan prövning. I 49 c § föreslås exempelvis en särskild bestämmelse om att ärendet inte upptas till prövning, om begäran inte har gjorts inom utsatt tid. Att ärendet inte upptas till prövning kommer också på fråga t.ex. när den som har begärt omprövning inte har sådan rätt. Allmänt taget kommer avvisade att aktualiseras endast undantagsvis, eftersom anvisningarna om hur man begär omprövning ger information om hur man ska göra och eftersom myndigheterna är skyldiga att ge vägledning om hur omprövningsärenden inleds och behandlas. Därför kan man anta att fel i förfarandet som en part gör sig skyldig till rättas till i så hög grad som möjligt under förfarandets gång.

I 1 mom. föreskrivs också att yrkandena i begäran om omprövning ska avgöras. Utgångspunkten är således att omprövningsmyndigheten inte har befogenhet att pröva saken utöver vad som har yrkats i begäran om omprövning. Fastän det inte föreslås några särskilda bestämmelser om detta, kan det vara lämpligt att i ett omprövningsbeslut (åtminstone till behövliga delar) redogöra för partens yrkanden. Detta kan göra det lättare att bemöta begäran om omprövning. För den som har begärt omprövning kan en redogörelse för yrkandena ge en bild av hur hans eller hennes begäran har beaktats i behandlingen. Med hänsyn till behovet av flexibilitet har det inte ansetts behövligt att föreslå särskilda bestämmelser om omprövningsbeslutets innehåll, så som dess struktur. Bestämmelserna i förvaltningslagens 44 § blir således tillämpliga till den delen. I varje fall är det viktigt att omprövningsbeslutet till sin struktur och till sitt innehåll är klart och konsekvent.

En utgångspunkt för paragrafen är också skyldigheten enligt 45 § att motivera omprövningsbesluten. Av motiveringen ska framgå vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats i saken. I beslutet ska således nämnas de fakta och de utredningar som är relevanta för avgörandet

och hur omprövningsmyndigheten genom lagtillämpningen har kommit till den aktuella slutsatsen.

Motiveringen är viktig med tanke på rättsskyddet för den som har begärt omprövning. I synnerhet i ärenden som avgörs i stor mängd kan en part först genom motiveringen av omprövningsbeslutet få reda på hur saken har kunnat sluta så som den har gjorts. Motiveringen ger möjlighet att bedöma om ståndpunkten är riktig (lagenlig) och om det finns grund för att överklaga genom besvär. Motiveringsplikten är dessutom betydelsefull för den som avgör saken, eftersom man ännu i det skedet än en gång kan bedöma om utredningen är tillräcklig och det tilltänkta avgörandet (slutsatsen) är riktigt. Med hjälp av motiveringen är det också annars möjligt att utveckla förvaltningsverksamhetens kvalitet och se till att god förvaltning tillämpas. En väl gjord motivering ökar förtroendet för förvaltningen. I sista hand klarlägger motiveringen saken på ett sätt som underlättar besvärsmyndighetens arbete. Det är också tänkbart att domstolsförfarandet blir effektivare, då föremålet för överklagande är ett mer preciserat förvaltningsbeslut där också föremålet för tvisten är avgränsat.

Motiveringsplikten hindrar dock inte t.ex. att det vid behov görs hänvisningar till motiveringen i beslutet i första instans, om slutresultatet blir detsamma. I så fall är det dock ett villkor att begäran om omprövning inte innehåller t.ex. sådana yrkanden eller sådan ny utredning som kräver annan slags bedömning i omprövningsbeslutet. Det finns således av rättsskyddshänsyn också begränsningar för möjligheten att hänvisa till motiven. Om den som begär omprövning uttryckligen har hävdat att motiveringen av ett förvaltningsbeslut är oriktig, är utgångspunkten att det inte är korrekt att motivera omprövningsbeslutet enbart genom att hänvisa till den omstridda motiveringen och inte ge ett svar på de anmärkningar mot motiveringen som den som begär omprövning har gjort.

Eftersom motiveringsplikten kan anses ha en mer central roll i omprövningsärenden än när förvaltningsbeslutet i första instans fattas, föreslås i paragrafen en bestämmelse om att möjligheten enligt 45 § 2 mom. i förvaltningslagen att låta bli att ge en motivering

inte ska tillämpas när det gäller omprövningsbeslut. Utgångspunkten ska således vara att det inte i omprövningssystemet ska vara möjligt att göra samma slags undantag från motiveringsskyldigheten som enligt (den allmänna) bestämmelsen i förvaltningslagen. Den föreslagna bestämmelsen svarar således i hög grad mot 53 § i förvaltningsprocesslagen. När det gäller skyldigheten att motivera kan omprövningssystemet jämföras mer med egentligt överklagande än med förvaltning.

Utöver detta föreslås i paragrafens 2 mom. att omprövningsmyndigheten samtidigt utan särskilt yrkande också kan fatta beslut om rättelse på det sätt som föreskrivs i 50 och 51 § i förvaltningslagen. Av dessa bestämmelser i förvaltningslagen framgår att för närvarande endast den myndighet som har fattat beslutet får rätta sak- och skrivfel. Om en begäran om omprövning avgörs av någon annan myndighet än den som har fattat beslutet i första instans, har den inte befogenhet att rätta sådana fel som avses i förvaltningslagen. Det kan hända att en begäran om omprövning förkastas trots att det finns ett fel i förvaltningsbeslutet, om den som har begärt omprövning inte har kunnat eller förstått att åberopa felet. Möjligheten enligt förvaltningslagen att rätta fel utvidgas således genom denna bestämmelse till att gälla också andra än den som fattat beslutet i första instans. En utvidgning av denna befogenhet har ansetts behövlig och motiverad, eftersom målet är att fel i förvaltningsbeslut också i dessa situationer ska kunna korrigeras flexibelt inom myndighetsmaskineriet. Det är fråga om en reglering som kompletterar omprövningssystemet och det är meningen att det främst ska tillämpas endast när det inte är möjligt att i samband med ett omprövningsbeslut rätta ett fel.

Om således den myndighet som behandlar en begäran om omprövning t.ex. märker ett sådant sakfel i förvaltningsbeslutet som avses i 50 § i förvaltningslagen, kan myndigheten undanröja det oriktiga beslutet, även om felet inte särskilt har åberopats, och avgöra saken på nytt. Omprövningsmyndigheten ska också rätta uppenbara skriv- eller liknande fel i beslutet. Förutsättningarna för att rätta fel och förfarandet därvid stöder sig på 8 kap. i förvaltningslagen. Därför föreslås inte i detta

sammanhang några särskilda bestämmelser om förutsättningarna för att myndigheten ska kunna rätta sak- eller skrivfel eller om förfarandet därvid.

50 §. Rättelse av sakfel. I denna paragraf, som ingår i förvaltningslagens 8 kap., finns bestämmelser om villkoren för att sakfel ska kunna rättas. Villkoren är att beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag eller att det har skett ett fel i förfarandet då beslutet fattades. I paragrafens 1 mom. föreslås som ett nytt villkor för rättelse att det har kommit fram ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet. Samtidigt föreslås det att paragrafen stilistiskt förtydligas så att villkoren för rättelse av sakfel räknas upp i fyra punkter.

När ny utredning beaktas är det inte fråga om en sådan rättelse av ett fel under behandlingen som traditionellt avses i grunderna för rättelse enligt förvaltningslagen. Genom ny utredning kan å andra sidan det tidigare avgjorda ärendet hamna i en ny belysning och innehållet i det tidigare beslutet kan förefalla oriktigt för en förvaltningskund. Serviceprincipen inom förvaltningen talar för att saken avgörs på nytt genom själv rättelse. I propositionen föreslås således att begreppet sakfel också ska innefatta sådana situationer där ett tidigare förvaltningsbeslut i belysning av ny utredning kan anses oriktigt till *sitt innehåll*.

Ny utredning kan innebära ny, tidigare okänd utredning eller en utredning som man inte har känt till eller förstått att beakta när saken avgjordes i första instans. Ny utredning är ett kvalitativt villkor och är inte beroende av hur saken har utretts i ett tidigare skede. Fel eller brist i utredningen av ett ärende ingår nämligen redan för närvarande i grunderna för själv rättelse enligt 50 § i förvaltningslagen. Den nya utredningen kan t.ex. visa att tidigare utredningar (fakta) var oriktiga. Som ny utredning kan dessutom komma i fråga sådana fakta som kommit fram efter att beslutet fattades, så som förändringar i partens förhållanden. I motsats till vad som gäller återbrytande av beslut (FörvProcL 63 §) ska det således vara möjligt att rätta sakfel av skäl som har kommit fram först senare.

Syftet med utvidgningen är att effektivisera själv rättelse av förvaltningsbeslut (rättelse av sakfel) i situationer där det finns förutsättningar för ett annat slags avgörande än tidigare. Själv rättelse i form av rättelse av sakfel kan således göra det möjligt att en person t.ex. inte behöver göra en ny ansökan för att få ärendet anhängiggjort på nytt vid myndigheten. Bestämmelserna kan således passa t.ex. på vissa tillståndsärenden och på utlänningsärenden. Om beslutsfattandet emellertid var bundet till en tidsfrist, såsom enligt medborgarskapslagen (359/2003) till den tidpunkt då avgörandet fattades, skulle förvaltningsbeslutet inte kunna rättas på grund av omständigheter som har inträffat efter det att beslutet fattades.

Ett villkor för att ny utredning ska kunna användas som grund för att rätta sakfel ska också vara att utredningen väsentligt kan påverka avgörandet. Vilken ny utredning som helst gör således inte att ett rättelseförfarande måste inledas eller att rättelse måste ske, utan den nya utredningen måste vara sådan att den på ett väsentligt sätt kan inverka på innehållet i det beslut som har fattats.

Enligt paragrafens 2 mom. ska rättelse av fel på grund av ny utredning vara möjlig endast till partens fördel. I övrigt motsvarar lagrummet nuvarande 50 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. Således ska beslut som avses i 1 mom. 1—3 punkten kunna rättas till partens fördel eller nackdel. Rättelse till partens nackdel förutsätter att parten samtycker till att beslutet rättas. Samtycke ska dock inte behövas, om felet beträffande utredningen, lagtolkningen eller förfarandet är uppenbart och det har berott på partens eget förfarande.

Särskilda bestämmelser om förhållandet mellan överklagande och rättelse av fel föreslås inte. Behandlingen av en begäran om omprövning är dock vid samma myndighet primär i förhållande till rättelseförfarandet, eftersom myndigheten är förpliktad att avgöra begäran om omprövning. När omprövning har begärts ska en ändring av beslutet ske på grund av denna begäran fastän ändringen kunde ske genom rättelseförfarande. Förfarandena är inte valbara. Att en begäran om omprövning är anhängig ska dock inte hindra att beslutet rättas på en sådan grund som inte har åberopats i begäran om omprövning. Att

ett överklagande är anhängigt ska i sin tur inte hindra att beslutet rättas av förvaltningsmyndigheten. Förvaltningsmyndigheten kan göra en rättelse även när omprövning av beslutet har begärts hos en annan än den högre myndigheten. Att rättelseärendet inleds ska dock enligt 53 § 2 mom. i förvaltningslagen meddelas besvärsmyndigheten. Det beslut som fattas i rättelseärendet ska också tillställas denna myndighet. Om den som överklagar inte längre har något rättsskyddsbehov, kan rättelsen leda till att omprövningsärendet eller överklagandet förfaller.

I detta sammanhang kan ännu betonas myndighetens skyldighet att enligt 8 § i förvaltningslagen informera om möjligheten att enligt förvaltningslagen få rättelse samt betonas betydelsen av samarbete mellan förvaltningsmyndigheten och besvärinstansen i situationer där rättelse av fel och överklagande samtidigt är anhängiga.

53 §. Kompletterande bestämmelser om rättelseförfarandet och **54 §. Delgivnings-skyldighet.** I överensstämmelse med terminologin i det föreslagna nya 7 a kap. görs en rent språklig ändring i paragrafernas svenska språkdräkt så att uttrycket söka rättelse ändras till begära omprövning. Ändringarna innebär ingen ändring i sak.

1.2 Förvaltningsprocesslagen

6 a §. Rätt att överklaga omprövningsbeslut. Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut med anledning av en begäran om omprövning. Omprövningsbeslutet innehåller ett avgörande av de yrkanden som har framställts i begäran om omprövning och det är inte alltid så att omprövningsbeslutet ersätter det ursprungliga förvaltningsbeslutet. Om yrkandena har prövats, kan avgörandet innebära att yrkandena förkastas eller att förvaltningsbeslutet ändras eller upphävs.

Enligt paragrafen får ett omprövningsbeslut överklagas endast av den som har gjort begäran om omprövning. Om förvaltningsbeslutet har ändrats eller upphävts efter omprövningen, får omprövningsbeslutet överklagas även av den som har besvärsrätt med stöd av 6 § i förvaltningsprocesslagen eller med stöd av någon annan lag.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är således att precisera vilka som i olika situationer har rätt att överklaga. Bestämmelserna motsvarar till sitt innehåll 92 § 3 mom. i kommunallagen, även om de situationer där den föreslagna bestämmelsen blir tillämplig är mer varierande än när det gäller bestämmelsen i kommunallagen.

26 a §. Omprövningsbegärens betydelse för innehållet i överklagande. Paragrafen gäller förhållandet mellan rättsmedlet omprövningsbegäran och överklagande genom besvär, dvs. frågan om i vilken mån överklagandet påverkas av i hur stor omfattning ärendet har varit föremål för prövning i samband med att omprövning begärdes. För att omprövningssystemets struktur ska vara konsekvent krävs det att lagen innehåller bestämmelser om de principer som gäller förhållandet mellan omprövningsbegäran och överklagande. Inom ramen för dessa principer kan man i rättspraxis beakta de materiella synpunkter som gäller olika slags förvaltningsärenden och vilken grad av smidighet de förutsätter i förvaltningsprocessen.

Om ett yrkande i begäran om omprövning har förkastats eller om begäran har avvisats, ska enligt 6 a § i lagförslaget endast den som har gjort begäran få överklaga beslutet. Man kan härvidlag utgå från att parten har liknande grunder (intressen) för att överklaga som ursprungligen när begäran om omprövning gjordes. Så är dock inte alltid fallet utan parten kan ha behov att utvidga sina yrkanden i jämförelse med omprövningsbegäran eller att anföra nya grunder. Avsikten med den föreslagna paragrafen är därför att vägleda den som har begärt omprövning när han eller hon anför nya yrkanden och grunder i samband med överklagande.

Behovet av vägledning gäller situationer där det ursprungliga förvaltningsbeslutet inte har ändrats eller upphävts med anledning av begäran om omprövning. Med detta avses för det första att begäran om omprövning i sin helhet har förkastats, men också situationer där alla yrkanden på ändringar inte har godkänts. En omprövningsbegäran kommer att inverka på innehållet i överklagande endast till den del yrkandena i begäran inte har godkänts. Till den del en begäran om omprövning har godkänts och förvaltningsbeslutet

har ändrats eller upphävt har den som har gjort begäran om omprövning inte längre behov att överklaga omprövningsbeslutet.

Regleringen i den föreslagna paragrafen av rätten att i samband med överklagande anföra nya yrkanden och grunder gäller enbart den som har begärt omprövning. Den gäller alltså inte frågan om vilka yrkanden och grunder för dem som andra besvärberättigade har att i förvaltningsprocessen anföra yrkanden och grunder för dem. Den föreslagna paragrafen gäller således inte sådana parter som har intresse att överklaga först när det finns ett omprövningsbeslut, eftersom överklagandet då i regel gäller den ändring som har gjorts genom omprövningsbeslutet.

Syftet med tidsfristen enligt 49 c § i förvaltningslagen att begära omprövning är inte att begränsa rätten för den som överklagar att komplettera sin begäran om omprövning efter att tidsfristen har löpt ut. För att omprövningssystemet ska vara effektivt måste yrkandena vid överklagande och grunderna för dem prövas i så hög grad som möjligt redan i omprövningsskedet. Behov att i samband med överklagande anföra nya grunder eller yrkanden uppkommer således främst i omprövningsskedet via nya omständigheter som har kommit fram.

Bestämmelserna ska endast gälla de yrkanden och grunder som avser det beslut som är föremål för omprövning. De ska således inte inverka på möjligheten att framföra formella besvärgrunder som avser omprövningsförfarandet, så som att åberopa att fel som gäller hörande eller jäv för tjänstemän har begåtts i samband med omprövningen. Bestämmelserna ska inte heller påverka i vilken omfattning förvaltningsdomstolen har rätt att på tjänstens vägnar ingripa när ett förvaltningsbeslut är oriktigt.

Möjligheten att anföra nya yrkanden och grunder är till sitt innehåll av samma slag som enligt 27 § i förvaltningsprocesslagen som gäller ändring av besvär. Att begäran om omprövning här jämföras med överklagande genom besvär får stöd i förarbetena till förvaltningsprocesslagen (RP 217/1995 rd). Av regeringens proposition angående förvaltningsprocesslagen framgår nämligen att 27 § i förvaltningsprocesslagen inte ska gälla förhållandet mellan förvaltningsförfarandet och

överklagande i första instans, dvs. frågan om i vilken mån omfattningen av överklagandet påverkas av i vilken omfattning ärendet var föremål för prövning när förvaltningsbeslutet fattades. Enligt regeringens proposition avspeglar regleringen i denna paragraf dock de principer som påverkar avgörandet av denna fråga.

Enligt 27 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen får ändringssökanden 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. Enligt 2 mom. får ändringssökanden efter att besvärstiden har löpt ut framföra nya grunder till stöd för sina yrkanden, om inte saken därigenom blir en annan. På grund av 90 § 2 mom. i kommunallagen tillämpas förvaltningsprocesslagens 27 § dock inte på kommunalbesvär.

Eftersom det när en begäran om omprövning avgörs inte är fråga om rättskipning utan om förvaltningsförfarande, är det dock inte möjligt att begränsa rätten att överklaga ett omprövningsbeslut alldeles på samma sätt som när det är fråga om sådan ändring av besvär som avses i förvaltningsprocesslagens 27 §. Det har dock ansetts möjligt att använda den sistnämnda paragrafen som grund vid bedömningen av gränserna för hur man kan vägleda den som överklagar ett omprövningsbeslut. Det har nämligen ansetts behövt och viktigt att ha vägledning på lagnivå, eftersom detta kan anses klarlägga förhållandet mellan omprövning och överklagande och ge uttryck för att det är viktigt att parten redan i omprövningsskedet anför sina ändringskrav och grunderna för dem i så stor utsträckning det är möjligt. Omprövning kan då upplevas som ett reellt rättsmedel och överklagande som ett slags fortsatt överklagande. I ett motsatt fall, dvs. om parten nöjer sig med att först i samband med överklagande uttrycka sitt missnöje, kommer tyngdpunkten i rättsskyddet i efterhand oundvikligen att ligga på förvaltningsdomstolarna. Detta är inte förenligt med den nuvarande utvecklingstrenden.

I vägledningen när det gäller förhållandet mellan omprövning och överklagande genom

besvär ska utgångspunkten således vara att parten vid behov i samband med överklagande ska ges möjlighet att utvidga eller ändra sin tidigare begäran om omprövning. Avsikten är således att bestämmelserna ska ge information till den som önskar söka ändring om att omprövning är ett rättsmedel som används i första hand, men att det vid behov lämnar rum också för att anföra nya besvärsgrunder och yrkanden. Bestämmelserna ska samtidigt visa att besvärsmyndigheten kan pröva nya yrkanden och att den inte behöver hänskjuta dem till omprövningsförfarandet. Sammantaget är detta ägnat att effektivisera behandlingen av de ärenden där ändring söks.

I paragrafen föreslås således att om ett förvaltningsbeslut inte har ändrats eller upphävts efter omprövning, får den som har begärt omprövning anföra nya grunder när han eller hon överklagar omprövningsbeslutet. Med grunder avses i lagrummet sådana grunder för överklagande som avses i 23 § 1 mom. 3 punkten i förvaltningsprocesslagen. Av regeringens proposition angående förvaltningsprocesslagen framgår att grunderna för yrkandena ska visa att ett avgörande i enlighet med dem vore det riktiga samt att grunderna främst är fakta.

Den som överklagar ska alltså kunna åberopa juridiskt sett betydelsefulla nya omständigheter, dvs. besvärsgrunder, till stöd för sitt tidigare yrkande. De nya grunderna ska i allmänhet anses innebära stöd för de tidigare yrkandena och avsikten är inte att utvidga överklagandet eller ändra dess karaktär genom att rikta överklagandet på någon helt annan fråga än vad som var aktuellt när omprövning begärdes. Å andra sidan ska det inte heller finnas något direkt hinder för detta eftersom det i lagrummet inte ställs samma slags begränsning som i förvaltningslagens 27 § 2 mom., som innebär att nya grunder får anföras endast om saken inte därigenom blir en annan. Att en sådan begränsning inte tas med när det gäller överklagande av omprövningsbeslut, understryker vikten av flexibilitet när nya grunder anföras.

Den som överklagar ska också enligt paragrafen få framföra sådana nya yrkanden som bygger på förändrade förhållanden eller på nya omständigheter som har kommit fram

senare, dvs. efter begäran om omprövning. Med nya yrkanden i samband med överklagande avses att överklagandet ändras eller utvidgas i förhållande till vad som har yrkats i begäran om omprövning av förvaltningsbeslutet. Ändringen ska bedömas såväl i förhållande till det ursprungliga förvaltningsbeslutet som till yrkandena i samband med begäran om omprövning. Exempelvis inom beskattningen är det fråga om ett nytt yrkande, om överklagandet först har gällt frågan om beskattningsbarhet och senare utvidgas till frågan om periodisering av en viss utgift.

En utsaga som gäller förändrade förhållanden eller en begränsning i tiden av något yrkande kan ha betydelse t.ex. i fråga om ärenden som avgörs i stor mängd, då grunden för behandlingen av dem, så som faktautredningen, kan ändras under omprövningsförfarandets gång. I sådana ärenden är motiveringarna av förvaltningsbeslutet i första instans knapphändiga. De närmare grunderna för avgörandet av förvaltningsärendet framgår först av omprövningsbeslutet. Den föreslagna regleringen gör det möjligt att överklagandet genom besvär utvidgas så att det gäller sådana omständigheter som framgår först av omprövningsbeslutet.

Bestämmelsen gäller inte framläggande av ny utredning. Den som överklagar har i förvaltningsprocessen obegränsade möjligheter att lägga fram nya bevis och annan utredning till stöd för sina yrkanden i omprövningsskedet. Besvärsmyndigheten är inte heller bunden till det material som har stått till omprövningsmyndighetens förfogande. Därför har det inte ansetts nödvändigt att särskilt reglera möjligheten att lägga fram och att skaffa kompletterande utredning.

Traditionellt har det ansetts att besvärsgrunderna vid kommunalbesvär inte är bundna till grunderna för rättelseyrkande (dvs. begäran om omprövning), vilka är mer formfria. Vid kommunalbesvär bygger överklagandet på 90 § i kommunallagen. Eftersom 100 § i kommunallagen föreskriver att förvaltningsprocesslagen i övrigt ska tillämpas på kommunalbesvär, kommer den föreslagna paragrafen som utgångspunkt också att gälla överklagande av kommunala omprövningsbeslut. Syftet med bestämmelsen är dock inte att begränsa rätten att anföra sådana grunder

för överklagande som avses i kommunallagens 90 §.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft våren 2010.

3 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

De föreslagna lagarna avses förbättra behandlingen och avgörandet av omprövningsärenden samt klarlägga omprövningssystemets ställning i förhållande till överklagande. Detta är ett försök att utveckla omprövning som rättsmedel och att öka systemets användbarhet när det gäller att lösa administrativa tvister. Reformen kan också antas effektivisera förvaltningsdomstolarnas verksamhet.

Ett beslut om förbud mot eller avbrott i verkställighet som har fattats i samband med behandlingen av ett omprövningsärende ska inte enligt den föreslagna 49 f § i förvaltningslagen få överklagas separat genom besvär. Syftet med förbudet mot separat överklagande är att informera parten om att ett verkställighetsbeslut som har fattats under ärendets behandling kan överklagas först i samband med avgörandet av huvudsaken. En möjlighet till separat överklagande behövs inte med tanke på den enskildes rättsskydd och skulle inte vara funktionellt för besvärssystemet. Tvärtom skulle det vara problematiskt om behandlingen av ett ärende som är anhängigt vid en omprövningsmyndighet avbröts på grund av en besvärprocess gällande verkställigheten. Detta skulle stå i strid med de mer övergripande målen för systemet, dvs. att åstadkomma att omprövningsärendena avgörs utan dröjsmål i ett så effektivt förfarande som möjligt. För jämförelsens skull kan det hänvisas till 17 § i lagen om verkställighet av skatter och avgifter där det föreskrivs att en myndighets avgörande i ett avbrottsärende inte får överklagas separat.

I propositionen görs också ett försök att klarlägga förhållandet mellan omprövning som rättsmedel och överklagande genom besvär, dvs. frågan om i vilken mån ett överklagande påverkas av i hur stor omfattning

ärendet har prövats i samband med begäran om omprövning. För att rättsskyddssystemet ska vara konsekvent och omprövningsförfarandet ska vara effektivt har det dock ansetts att utgångspunkten ska vara att förvaltningsdomstolarna efter överklagande behandlar ärendet i den omfattning som det har avgjorts i omprövningsbeslutet. Denna utgångspunkt kräver att grunderna för begäran om omprövning preciseras. En bestämmelse om krav på detta föreslås i 49 d § i förvaltningslagen. Med hänsyn till rättsskyddet kan det dock inte anses acceptabelt att andra grunder för överklagande helt skulle förlora sin betydelse och att det inte skulle vara tillåtet att längre åberopa dem i förvaltningsdomstolen. Behovet av reglering har ansetts förekomma i situationer där förvaltningsbeslutet inte har ändrats eller upphävts efter en begäran om omprövning. Därför föreslås i 26 a § i förvaltningslagen en bestämmelse om att den som har begärt omprövning får anföra nya grunder när han eller hon överklagar omprövningsbeslutet, förutsatt att förvaltningsbeslutet inte har ändrats eller upphävts med anledning av omprövningsbegäran. Det ska också vara tillåtet att anföra sådana nya yrkanden som grundar sig på förändrade förhållanden eller omständigheter som har kommit fram senare.

Bestämmelserna kommer att förtydliga rättsläget och garantera möjligheten för den som söker ändring att vid behov utvidga eller ändra sitt överklagande. Bestämmelserna kommer samtidigt att visa att besvärsmyndigheten kan pröva ett nytt yrkande och att den inte behöver hänskjuta yrkandet för ny behandling i omprövningsförfarande. Detta gör att ett avgörande kan fås snabbare. För den som överklagar kommer möjligheten att anföra nya yrkanden och grunder för överklagandet inte heller att göra det svårare att överklaga. Det kan antas att den som överklagar redan i sin begäran om omprövning har anfört grunderna för att han eller hon är missnöjd med förvaltningsbeslutet. I det skede när beslutet överklagas kommer bestämmelserna om yrkandena och grunderna för överklagande att ge vägledning för den som överklagar om hur saken bör framställas, vilket förbättrar rättsskyddet. Den som överklagar ska under alla omständigheter få ändra

sina besvärsgrunder och utvidga sitt överklagande, om det finns skäl till detta.

De föreslagna lagarna innehåller inte sådana begränsningar av de grundläggande rättigheterna som skulle vara problematiska ur grundlagssynpunkt. Lagarna innehåller inte heller några bemyndiganden att utfärda för-

ordning. Utifrån dessa utgångspunkter är det motiverat att anse att lagförslagen i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om ändring av förvaltningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i förvaltningslagen av den 6 juni 2003 (434/2003) den svenska språkdräkten i 29 §
samt 43, 46 och 50 § och den svenska språkdräkten i 53 och 54 § samt
fogas till lagen ett nytt 7 a kap. som följer:

29 §

Avgörande av jävsfrågor

En fråga som gäller jäv för en tjänsteman ska avgöras utan dröjsmål.

En tjänsteman avgör själv om han eller hon är jävig. Om jäv för ledamöter och föredragande i ett kollegialt organ beslutar dock organet i fråga. Ett kollegialt organ beslutar också om någon annan som har rätt att närvara är jävig. En ledamot och en föredragande får delta i behandlingen av en fråga om sitt jäv endast om organet inte är beslutfört utan ledamoten eller föredraganden, och en ojävig person inte kan fås i stället för honom eller henne utan avsevärt dröjsmål.

I ett beslut som gäller jäv får omprövning inte begäras särskilt och det får inte heller överklagas särskilt genom besvär.

43 §

Beslutets form

Förvaltningsbeslut ska ges skriftligen.

Ett beslut kan ges muntligen, om det är nödvändigt på grund av att ärendet är bråds-
kande.

Ett muntligt beslut ska utan dröjsmål också ges skriftligen tillsammans med en anvisning om hur man begär omprövning eller en besvärсанvisning. Fristen för begäran om omprövning eller sökande av ändring börjar löpa från delfåendet av det skriftliga beslutet, enligt vad som föreskrivs särskilt.

46 §

Anvisningar om hur man begär omprövning

Om en part måste begära omprövning av ett beslut genom ett särskilt föreskrivet omprövningsförfarande innan besvär över beslutet får anföras, ska anvisningar om hur man begär omprövning ges samtidigt som beslutet meddelas.

Anvisningar om hur man begär omprövning ska också ges när det finns särskilda bestämmelser om hur ett förvaltningsbeslut förs till en myndighet för att behandlas som något annat än ett fullföljdsärende.

Beträffande innehållet i en anvisning om hur man begär omprövning gäller vad som i 47 och 49 § bestäms om besvärсанvisning.

7 a kap.

Omprövningsförfarande

49 a §

Kapitlets tillämpning och förhållande till andra lagar

I detta kapitel finns bestämmelser om förfarandet vid behandling av omprövningsärenden. Bestämmelserna tillämpas även när ett ärende som har avgjorts av en tjänsteman ska föras till en behörig myndighet för behandling innan det överklagas.

Vid behandlingen av omprövningsärenden ska denna lag tillämpas, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel eller särskilt i någon annan lag.

49 b §

Omprövningsbegäran och besvärsförbud

I lag bestäms särskilt när det är möjligt att begära omprövning av ett beslut. I sådana fall får beslutet inte överklagas genom besvär. Det beslut som ges med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen eller i någon annan lag.

49 c §

Tidsfrist för omprövningsbegäran

En begäran om omprövning ska göras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet.

Har begäran om omprövning inte gjorts inom föreskriven tid, tas den inte upp till prövning.

49 d §

Omprövningsbegärans form och innehåll

En begäran om omprövning ska göras skriftligen hos den behöriga myndigheten. Av skrivelsen ska framgå vilket beslut som avses, hurdan omprövning som begärs och på vilka grunder omprövning begärs.

49 e §

Skyndsamt behandling

En begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.

49 f §

Verkställighetsförbud

När omprövning har begärts kan den myndighet som behandlar begäran förbjuda att beslutet verkställs eller bestämma att verkställigheten ska avbrytas. Ett avgörande som gäller verkställighetsförbud eller avbrott i verkställigheten får inte överklagas separat.

49 g §

Omprövningbeslut och rättelse av fel

När myndigheten har tagit upp en begäran om omprövning kan den ändra eller upphäva förvaltningsbeslutet eller avslå begäran om omprövning. I omprövningsbeslutet ska yrkandena i omprövningsbegäran avgöras och avgörandet motiveras. Bestämmelserna i 45 § 2 mom. tillämpas inte när det gäller motivering av omprövningsbeslut.

Den myndighet som avgör begäran om omprövning kan samtidigt utan särskilt yrkande också fatta beslut om rättelse av fel på det sätt som föreskrivs i 50—53 §.

50 §

Rättelse av sakfel

En myndighet kan undanröja ett oriktigt beslut som den har fattat och avgöra saken på nytt, om

1) beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning,

2) beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag,

3) det har skett ett fel i förfarandet när beslutet fattades, eller

4) det har tillkommit sådan ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet.

I situationer som avses i 1 mom. 1—3 punkten får beslutet rättas till en parts fördel eller nackdel. Rättelse till en parts nackdel förutsätter att parten samtycker till rättelsen. Samtycke behövs dock inte, om felet är uppenbart och det har orsakats av partens eget förfarande. I fall som avses i 1 mom. 4 punkten får fel rättas endast till partens fördel.

53 §

Kompletterande bestämmelser om rättelseförfarandet

När en myndighet handlägger en rättelse av ett sak- eller skrivfel kan den förbjuda verkställigheten av beslutet tills vidare eller bestämma att den ska avbrytas.

Om omprövning har begärts eller om ändring har sökts i ett beslut i vilket ett sak- eller skrivfel ska rättas eller om ett särskilt föreskrivet förfarande är anhängigt beträffande beslutet, ska den myndighet hos vilken omprövning begärts eller ändring sökts eller där förfarandet är anhängigt underrättas om att ärendet som gäller rättelse av fel har tagits upp till behandling och tillställas beslutet i ärendet. Behandlingen av ett rättelseärende påverkar inte besvärstiden eller någon annan frist.

Ett beslut genom vilket en myndighet har avslagit ett yrkande på rättelse av fel får inte överklagas genom besvär.

54 §

Delgivningsskyldighet

Ett beslut som en myndighet har fattat ska av myndigheten utan dröjsmål delges en part och andra kända som har rätt att begära omprövning av beslutet eller att överklaga det genom besvär. Myndigheten ska delge också ett sådant beslut som inte får överklagas.

Myndigheten ska under behandlingen av ett ärende sköta delgivningen av meddelanden, kallelser eller andra handlingar som inverkar på behandlingen av ärendet.

En handling delges i original eller kopia. Har det till en handling som ska delges fogats handlingar som tillkommit vid ärendets behandling och som inte kan överlämnas till mottagaren, ska myndigheten ge mottagaren tillfälle att ta del av dem hos myndigheten eller stämningsmannen. Vid delgivningen ska det meddelas var och hur länge handlingarna är tillgängliga.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av förvaltningsprocesslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till förvaltningsprocesslagen av den 26 juli 1996 (586/1996) en ny 6 a och en ny 26 a §
som följer:

6 a §

Rätt att överklaga omprövningsbeslut

Ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär endast av den som har begärt omprövning. Om ett förvaltningsbeslut har ändrats eller upphävts vid omprövning, får omprövningsbeslutet överklagas även av den som har besvärsrätt enligt 6 § eller enligt någon annan lag.

om omprövning, får den som har begärt omprövning anförä nya grunder när besvär anföras över omprövningsbeslutet. Också sådana nya yrkanden som grundar sig på förändrade förhållanden eller på en omständighet som har kommit fram först senare får framföras.

Denna lag träder i kraft den 20 .

26 a §

Omprövningsbegärans betydelse för innehållet i besvär

Om ett förvaltningsbeslut inte har ändrats eller upphävts med anledning av en begäran

Helsingfors den 6 november 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Tuija Brax*

1.

Lag**om ändring av förvaltningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i förvaltningslagen av den 6 juni 2003 (434/2003) den svenska språkdräkten i 29 §
samt 43, 46 och 50 § och den svenska språkdräkten i 53 och 54 § samt
fogas till lagen ett nytt 7 a kap. som följer:

Gällande lydelse

29 §

Avgörande av jävsfrågor

En fråga som gäller jäv för en tjänsteman skall avgöras utan dröjsmål.

En tjänsteman avgör själv om han eller hon är jävig. Om jäv för ledamöter och föredragande i ett kollegialt organ beslutar dock organet i fråga. Ett kollegialt organ beslutar också om någon annan som har rätt att närvara är jävig. En ledamot och en föredragande får delta i behandlingen av en fråga om sitt jäv endast om organet inte är beslutfört utan ledamoten eller föredraganden, och en ojävig person inte kan fås i stället för honom eller henne utan avsevärt dröjsmål.

Ett beslut som gäller jäv får inte överklagas särskilt genom besvär.

I ett beslut som gäller jäv får rättelse inte sökas särskilt och det får inte heller överklagas särskilt genom besvär.

Föreslagen lydelse

29 §

Avgörande av jävsfrågor

En fråga som gäller jäv för en tjänsteman ska avgöras utan dröjsmål.

En tjänsteman avgör själv om han eller hon är jävig. Om jäv för ledamöter och föredragande i ett kollegialt organ beslutar dock organet i fråga. Ett kollegialt organ beslutar också om någon annan som har rätt att närvara är jävig. En ledamot och en föredragande får delta i behandlingen av en fråga om sitt jäv endast om organet inte är beslutfört utan ledamoten eller föredraganden, och en ojävig person inte kan fås i stället för honom eller henne utan avsevärt dröjsmål.

I ett beslut som gäller jäv får *omprövning inte begäras* särskilt och det får inte heller överklagas särskilt genom besvär.

43 §

Beslutets form

Förvaltningsbeslut skall ges skriftligen.

Ett beslut kan ges muntligen, om det är nödvändigt på grund av att ärendet är bråds-
kande.

Ett muntligt beslut skall utan dröjsmål också ges skriftligen jämte rättelse- eller besvär-
anvisning. Fristen för sökande av rättelse eller
ändring börjar löpa från delfäendet av det
skriftliga beslutet, enligt vad som föreskrivs
särskilt.

43 §

Beslutets form

Förvaltningsbeslut ska ges skriftligen.

Ett beslut kan ges muntligen, om det är nödvändigt på grund av att ärendet är bråds-
kande.

Ett muntligt beslut ska utan dröjsmål också ges skriftligen *tillsammans med en anvisning om hur man begär omprövning* eller en be-
svärsanvisning. Fristen för *begäran om om-
prövning eller sökande av* ändring börjar
löpa från delfäendet av det skriftliga beslutet,
enligt vad som föreskrivs särskilt.

46 §

Anvisningar om rättelsemedel

Om en part skall yrka på rättelse av ett be-
slut genom ett särskilt föreskrivet rättelseför-
farande innan besvär över beslutet kan anfö-
ras, skall anvisningar om användning av ett
sådant rättelsemedel ges samtidigt som beslu-
tet meddelas.

Anvisningar om användning av rättelseme-
del skall ges också då det finns särskilda be-
stämmelser om hur ett förvaltningsbeslut förs
till en myndighet för att behandlas som något
annat än ett fullföljdsärende.

Beträffande innehållet i en anvisning om
användning av rättelsemedel gäller *i tillämp-
liga delar* vad som i 47 och 49 § bestäms om
besvär-anvisning.

46 §

Anvisningar om hur man begär omprövning

Om en part *måste begära omprövning* av
ett beslut genom ett särskilt föreskrivet *om-
prövningsförfarande* innan besvär över be-
slutet *får* anföras, ska anvisningar om *hur
man begär omprövning* ges samtidigt som
beslutet meddelas.

Anvisningar om *hur man begär ompröv-
ning* ska också ges *när* det finns särskilda be-
stämmelser om hur ett förvaltningsbeslut förs
till en myndighet för att behandlas som något
annat än ett fullföljdsärende.

Beträffande innehållet i en anvisning om
hur man begär omprövning gäller vad som i
47 och 49 § bestäms om besvär-anvisning.

(fogas ett nytt 7 a kap.)

50 §

Rättelse av sakfel

Om ett beslut grundar sig på en klart oriktig
eller bristfällig utredning eller på uppenbart
oriktig tillämpning av lag eller om det har

50 §

Rättelse av sakfel

*En myndighet kan undanröja ett oriktigt
beslut som den har fattat och avgöra saken
på nytt, om*

skett ett fel i förfarandet då beslutet fattades, kan myndigheten undanröja sitt felaktiga beslut och avgöra ärendet på nytt.

Ett beslut får rättas till en parts fördel eller nackdel. Rättelse av ett beslut till en parts nackdel förutsätter att parten samtycker till att beslutet rättas. Partens samtycke behövs dock inte, om felet är uppenbart och det har föranletts av partens förfarande.

1) beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning,

2) beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag,

3) det har skett ett fel i förfarandet när beslutet fattades, eller

4) det har tillkommit sådan ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet.

I situationer som avses i 1 mom. 1—3 punkten får beslutet rättas till en parts fördel eller nackdel. Rättelse till en parts nackdel förutsätter att parten samtycker till rättelsen. Samtycke behövs dock inte, om felet är uppenbart och det har orsakats av partens eget förfarande. I fall som avses i 1 mom. 4 punkten får fel rättas endast till partens fördel.

53 §

Kompletterande bestämmelser om rättelseförfarandet

När en myndighet handlägger en rättelse av ett sak- eller skrivfel kan den förbjuda verkställigheten av beslutet tills vidare eller bestämma att den skall avbrytas.

Om rättelse eller ändring har sökts i ett beslut i vilket ett sak- eller skrivfel skall rättas eller om ett särskilt föreskrivet förfarande är anhängigt beträffande beslutet, skall den myndighet hos vilken rättelse eller ändring har sökts eller där förfarandet är anhängigt underrättas om att ärendet som gäller rättelse av fel har tagits upp till behandling och tillställas beslutet i ärendet. Behandlingen av ett rättelseärende påverkar inte besvärstiden eller någon annan frist.

Ett beslut genom vilket en myndighet har avslagit ett yrkande på rättelse av fel får inte överklagas genom besvär.

54 §

Delgivningsskyldighet

Ett beslut som en myndighet har fattat skall av myndigheten utan dröjsmål delges en part

53 §

Kompletterande bestämmelser om rättelseförfarandet

När en myndighet handlägger en rättelse av ett sak- eller skrivfel kan den förbjuda verkställigheten av beslutet tills vidare eller bestämma att den ska avbrytas.

Om *omprövning har begärts* eller om ändring har sökts i ett beslut i vilket ett sak- eller skrivfel ska rättas eller om ett särskilt föreskrivet förfarande är anhängigt beträffande beslutet, ska den myndighet hos vilken *omprövning begärts* eller ändring sökts eller där förfarandet är anhängigt underrättas om att ärendet som gäller rättelse av fel har tagits upp till behandling och tillställas beslutet i ärendet. Behandlingen av ett rättelseärende påverkar inte besvärstiden eller någon annan frist.

Ett beslut genom vilket en myndighet har avslagit ett yrkande på rättelse av fel får inte överklagas genom besvär.

54 §

Delgivningskyldighet

Ett beslut som en myndighet har fattat ska av myndigheten utan dröjsmål delges en part

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

och andra kända som har rätt att söka rättelse i det eller att överklaga det genom besvär. Myndigheten skall delge också ett sådant beslut som inte får överklagas.

Myndigheten skall under behandlingen av ett ärende sköta delgivningen av meddelanden, kallelser eller andra handlingar som inverkar på behandlingen av ärendet.

En handling delges i original eller kopia. Har det till en handling som skall delges fogats handlingar som tillkommit vid ärendets behandling och som inte kan överlämnas till mottagaren, skall myndigheten bereda mottagaren tillfälle att ta del av dem hos myndigheten eller stämningsmannen. Vid delgivningen skall det meddelas var och hur länge handlingarna är tillgängliga.

och andra kända som har rätt att *begära omprövning av beslutet* eller att överklaga det genom besvär. Myndigheten ska delge också ett sådant beslut som inte får överklagas.

Myndigheten ska under behandlingen av ett ärende sköta delgivningen av meddelanden, kallelser eller andra handlingar som inverkar på behandlingen av ärendet.

En handling delges i original eller kopia. Har det till en handling som ska delges fogats handlingar som tillkommit vid ärendets behandling och som inte kan överlämnas till mottagaren, ska myndigheten *ge* mottagaren tillfälle att ta del av dem hos myndigheten eller stämningsmannen. Vid delgivningen ska det meddelas var och hur länge handlingarna är tillgängliga.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.