

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Olli Wikberg, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Koivuluoma, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieråd, JD Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- professor Leena Halila
- professor Raija Huhtanen
- biträdande professor Ida Koivisto
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en lag om rättegång i förvaltningsärenden ska stiftas. Genom lagen upphävs den gällande förvaltningsprocesslagen. Dessutom föreslås det ändringar i 51 lagar främst på grund av de hänvisningsbestämmelser som ingår i dem. Lagen om marknadsföringsavgifter för specialväxter upphävs som onödig.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av eller i början av 2019.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen propositionen med avseende på grundlagens 10 § om skyddet för personuppgifter och skydd för privatlivet och 21 § om rättsskydd. Av-

Utlåtande GrUU 50/2018 rd

seende fästs likaså vid artikel 6 i Europakonventionen om rättvis rättegång. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av förslagets betydelse bör det dock bedömas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås det att en lag om rättegång i förvaltningsärenden ska stiftas. Samtidigt ska 1996 års förvaltningsprocesslag upphävas. Det är fråga om en total översyn av den allmänna regleringen av förvaltningsprocessen.

Avsikten med den nya lagen är främst att uppdatera rättegångsförfarandet i förvaltningsärenden och att åstadkomma en exaktare och mer informativ reglering. Den nya lagen föreslås innehålla 127 paragrafer jämfört med 82 paragrafer i den gällande förvaltningsprocesslagen. På grund av särdragen i förvaltningsprocessen motsvarar de föreslagna bestämmelserna inte direkt rättegångsbalkens bestämmelser.

Förvaltningsprocessens kärna utgörs numera av ett förvaltningsdomstolssystem med två instanser där den högsta instansen, det vill säga högsta förvaltningsdomstolen, i allt större utsträckning fungerar som besvärstillståndsdomstol. Högsta förvaltningsdomstolens rättsliga status har under de senaste åren gått mot att vara en prejudikatsdomstol och denna utveckling befästs ytterligare i lagförslaget. Lagförslaget innehåller också andra enskilda reformer för att förbättra tillgången till ett effektivt rättsskydd för var och en. Reformerna förväntas modernisera och förtydliga förfarandena i förvaltningsdomstolsprocessen.

Kravet på rättvis rättegång

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Grundlagsutskottet har ansett att formuleringen i 21 § 1 mom. i grundlagen om beslut som gäller en persons rättigheter och skyldigheter hänger samman med omständigheter som enligt finsk rätt betraktas som rättigheter och skyldigheter. Det betyder dock inte att vilken som helst myndighetsåtgärd som är gynnsam för den enskilde är ett beslut som gäller den enskildes rättigheter i den mening som grundlagen avser. Grundlagen utgår från att lagstiftningen ska innefatta ett tillräckligt exakt kriterium för att det ska uppstå en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning och alltså inte omfattas av så kallad subjektiv rätt kan utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (se

Utlåtande GrUU 50/2018 rd

t.ex. GrUU 51/2010 rd, s. 2, GrUU 42/2010 rd, s. 4/I, GrUU 16/2000 rd, s. 4/II, GrUU 12/1997 rd, s. 1/II). Däremot uppkommer ett sådant underlag i allmänhet inte om en förmån eller en tjänst helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, s. 2, GrUU 16/2000 rd, s. 4). Även då kan det vara befogat att öppna för en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna handlar korrekt och opartiskt (GrUU 10/2009 rd, s. 4, GrUU 46/2002 rd, s. 9) och för att säkerställa samordnad tillämpningspraxis (GrUU 30/2005 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har ansett att enbart det att en privaträttslig organisation med stöd av 124 § i grundlagen sköter offentliga förvaltningsuppgifter inte utgör en tillräcklig grund för begränsning av rätten att söka ändring (se GrUU 44/2018 rd, s. 4 och GrUU 10/2012 rd, s. 6).

Också 21 § 2 mom. i grundlagen gäller rättsskyddsgarantierna i förvaltningsprocessen. Momentet innehåller ett krav på att rättskipningen och rättsskyddsgarantierna inom förvaltningen ska tryggas genom lag. I momentet räknar man upp de viktigaste elementen i en rättvis rättegång, dvs. offentlighet vid handläggningen, rätten att bli hörd, kravet på motiverade beslut och rätten att söka ändring. Förteckningen är inte avsedd att vara uttömmande (RP 309/1993 rd, s. 77).

Bestämmelserna i 21 § i grundlagen hindrar inte att man genom lag föreskriver om smärre undantag från de rättigheter som skyddas där, under förutsättning att undantagen i fråga inte ändrar de aktuella rättssäkerhetsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättssäkerhet (se t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 3/I). Även om lagstiftaren inom ramen för den begränsning som avser normgivningsnivån har konstitutionell prövningsrätt när det gäller att föreskriva om garantierna för en rättvis rättegång enligt 21 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 59/2014 rd, s. 4/II), menar utskottet att när det gäller exempelvis reglering av hörande vid rättskipning måste den grundlagsenliga huvudregeln att motparten ska höras stå kvar (GrUU 15/2006 rd, s. 3/I, GrUU 60/2001 rd, s. 3/II). Till följd av arten av den rättighet som garanteras i 21 § 1 mom. i grundlagen och lagförbehållet i 2 mom. står det klart att regleringen av besvärsrätten och i synnerhet av besvärsförbudet och förbudet mot ändringssökande, men också andra begränsningar av besvärsrätten omfattas av kravet på att det ska finnas bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 12/2004 rd, s. 3).

Definitioner

I förslaget till 4 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ingår det i förtydligande syfte definitioner av lagens viktigaste begrepp. I den rätt knapphändiga paragrafen ingår definitioner av begreppen myndigheter och laga kraft. Bestämmelsen motiveras bland annat med att ett besluts lagkraftvinnande kan ha betydande konsekvenser för individens rättigheter, intressen eller skyldigheter, varför det är motiverat att definiera begreppet på lagnivå (s. 70). Av skäl som sammanhänger med 2 § 3 mom. och 21 § i grundlagen anser utskottet det motiverat att definiera de mest centrala begreppen i lagen. Med hänsyn till 124 § i grundlagen anser utskottet att den föreslagna definitionen på konstitutionella grunder är saklig, eftersom man med myndighet också skulle avse aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen utan att direkt ingå i den offentliga förvaltningen.

Paragrafen innehåller inte definitioner av begreppen part eller delaktig i rättegången. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan i synnerhet begrepp som part och delaktig i rättegång anses vara på ett avgörande sätt centrala med tanke på tillämpningen och förutsebarheten i tillämpning-

Utlåtande GrUU 50/2018 rd

en av en lag som är fundamental för rättsskyddet, så som det tryggas i 21 § i grundlagen. Utskottet har också noterat att lagen innehåller tiotals hänvisningar till parter och delaktiga i rättegången. Utskottet anser att subjekt för i lag fastställda processuella rättigheter och skyldigheter bör definieras i lag. Lagutskottet bör komplettera definitionsparagrafen i fråga om begreppen part och delaktig i rättegång.

Systemet med besvärstillstånd

Enligt förslaget till 107 § får ett beslut som en förvaltningsdomstol har fattat i ett förvaltningsprocessuellt ärende överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Enligt förslaget till 111 § ska besvärstillstånd beviljas om 1) det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen, 2) det finns särskilda skäl för högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel, eller 3) det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd.

Förslaget innebär en principiell ändring av det förvaltningsrättsliga besvärssystemet, eftersom det innebär att besvär över förvaltningsdomstolens avgöranden hos högsta förvaltningsdomstolen i regel kommer att kräva besvärstillstånd. Systemet med besvärstillstånd har redan utvidgats inom flera förvaltningssektorer så att den numerärt största delen av de ärenden som behandlas i högsta förvaltningsdomstolen förutsätter besvärstillstånd. Under 2017 fick högsta förvaltningsdomstolen ta emot 4 861 ansökningar om besvärstillstånd, 4 604 besvärstillståndsärenden avgjordes och 669 besvärstillstånd beviljades. Man kan således inte längre förfäktat att besvärstillståndsregeln skulle vara ett undantagsförfarande i förvaltningsprocessen. Den föreslagna regleringen medför ändå en principiell förskjutning så till vida att besvärstillstånd blir huvudregel också på författingsnivå och att undantag från regeln ska föreskrivas särskilt genom lag.

Grundlagsutskottet anser inte att systemet med besvärstillstånd i sig strider mot grundlagens 21 §. Grundlagsutskottet har visserligen i sin tidigare praxis påpekat att systemet avviker från det normala förfarandet i förvaltningsprocessen och understrukit att det finns skäl att förhålla sig restriktivt till en utvidgning av systemet till nya ärendekategorier. Rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen är huvudregeln för rättssäkerheten i vår förvaltningsrätt och man bör inte frångå den på lösa grunder (se sammanfattning i GrUU 32/2012 rd, s. 3).

I sitt utlåtande GrUU 32/2012 rd justerade utskottet emellertid sin tidigare restriktiva hållning. Utskottet underströk att systemet för att söka ändring i förvaltningsärenden bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör en del. Utskottet ville särskilt uppmärksamma den utveckling som skett i handläggningen av förvaltningsärenden och systemet för att söka ändring. I allt fler ärendekategorier tillämpas numera ett förfarande med omprövningsbegäran, vars status som rättsmedel har befästs bland annat genom att allmänna bestämmelser om det har tagits in i 7 a kap. i förvaltningslagen. Dessutom har de regionala förvaltningsdomstolarna fått en stärkt ställning till följd av både lagstiftande åtgärder, ökad expertis och fler uppgifter. Utskottet konstaterade också en allt större del av de ärenden som kommer in till högsta förvaltningsdomstolen hör till en grupp där sökande av ändring förutsätter besvärstillstånd (GrUU 32/2012 rd, s. 3).

Utlåtande GrUU 50/2018 rd

Utskottet ansåg att det inte längre finns skäl att principiellt förhålla sig restriktivt till systemet med besvärstillstånd eller en utvidgning av det. Däremot är det annars befogat att i varje enskilt fall bedöma systemets acceptabilitet och proportionalitet utifrån utskottets tidigare praxis. Med tanke på 21 § i grundlagen är det väsentligt att se till att systemet för att söka ändring överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Tillämpningen av systemet bör i alla ärendekategorier bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Då bör man i synnerhet granska om de arrangemang för sökande av ändring som föregår högsta förvaltningsdomstolen i den aktuella ärendegruppen tryggar de rättssäkerhetsgarantier som ärendets natur och betydelse förutsätter. Det har också betydelse om högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. Om så är fallet är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd (GrUU 32/2012 rd, s. 3).

En vidare tillämpning av systemet med besvärstillstånd innebär en viss förändring i högsta förvaltningsdomstolens roll som den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessmål. Utskottet ansåg att regeringen fördomsfritt måste undersöka möjligheten att få högsta förvaltningsdomstolens roll att vidareutvecklas mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom riktgivande avgöranden i högsta instans. Det förutsatte enligt utskottet att systemet för överklagande före högsta förvaltningsdomstolen också utvecklas konsekvent. Grundlagsutskottet ser inga hinder för en sådan utveckling, varken i 99 § i grundlagen om de högsta domstolarnas uppgifter, i 21 § om rättssäkerhet eller i konventioner om mänskliga rättigheter (GrUU 32/2012 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har sedermera ansett det möjligt att inkludera nya ärendegrupper där besvär över förvaltningsdomstolens beslut till högsta förvaltningsdomstolen kräver besvärstillstånd (se t.ex. GrUU 55/2014 rd, s. 3–5; bestämmelser om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden, GrUU 35/2016 rd, s. 4; statstjänstemannalagen, GrUU 29/2017 rd, s. 2–3; ändringsökande i vissa miljöärenden). Grundlagsutskottet har likaså ansett att ärendets art eller betydelse inte med nödvändighet förutsätter tillträde till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd ens i sådana ärendegrupper till vilka det i besvärsskedet oftast hänför sig krävande rättsliga frågor eller som generellt har särskilt stor betydelse för parten eller samhället eller som är vittomfattande (se GrUU 55/2014 rd, s. 4, GrUU 29/2017 rd, s. 3).

Målet med besvärstillståndsregleringen är enligt propositionen att utveckla högsta förvaltningsdomstolens ställning i riktning mot en domstol som i högre grad än nu styr förvaltningen och förvaltningsdomstolarna genom sina avgöranden. Ett utvidgat användningsområde för besvärstillståndssystemet anses göra det möjligt för högsta förvaltningsdomstolen att bättre än i nuläget koncentrera sig på krävande rättsfrågor och på att trygga en enhetlig rättspraxis. Betonandet av högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol kan enligt grundlagsutskottet anses viktigt med tanke på rättstryggheten och jämlikheten och därmed också med hänsyn till grundrättighetssystemet utgöra ett godtagbart skäl för att göra en sådan inskränkning i besvärsrätten som nu föreslås. Högsta förvaltningsdomstolens allt viktigare roll som prejudikatsdomstol kan anses bidra till ett välfungerande förvaltningsrättsligt rättssäkerhetssystem trots att den tröskel som gäller för att få enskilda ärenden behandlade vid den höjs något. Besvärstillståndsregleringen bi-

Utlåtande GrUU 50/2018 rd

drar till att säkerställa högsta förvaltningsdomstolens möjligheter att trygga en rättegång utan fördröjningar i ärenden där det är viktigt med ett avgörande från högsta rättsinstans, sägs det i propositionen. Grundlagsutskottet har understrukt att det är av största vikt att också domstolarnas möjligheter att arbeta på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål enligt grundlagens 21 § 1 mom. uppmärksammas i lagstiftningen (GrUU 29/2017 rd, s. 3/I).

När man tar ställning till besvärstillståndssystemets grundlagsenlighet bör man enligt grundlagsutskottet också beakta att kravet på besvärstillstånd för att besvär ska få anföras handlar om i vilken utsträckning besvären prövas av högsta förvaltningsdomstolen. Det är därför inte fråga om en så långt gående begränsning som ett regelrätt besvärsförbud skulle innebära. Dessutom är högsta förvaltningsdomstolen tvungen att bevilja besvärstillstånd om villkoren för ett sådant uppfylls. Villkoren för när tillstånd ska beviljas begränsar sig inte enbart till prejudikatsaspekten utan besvärstillstånd ska också beviljas om det har skett ett uppenbart fel i ärendet eller om det finns något annat vägande skäl. Bestämmelserna innebär att rättssäkerhetselementet är starkt närvarande i det besvärstillståndssystem som nu föreslås bli infört i det förvaltningsrättsliga besvärssystemet. I propositionen uppskattar man att besvärstillstånd kommer att beviljas i 500—600 ärenden om året, det vill säga i cirka 15 procent av besvärstillståndsärendena. När man tar ställning till den föreslagna ändringens betydelse är det av vikt att de redan genomförda utvidgningarna av systemet med besvärstillstånd inte allmänt taget förefaller ha försämrat rättssäkerheten utan de har i stället stärkt högsta förvaltningsdomstolens styrande roll i de aktuella ärendegrupperna.

Grundlagsutskottet har kommit fram till att det finns vägande skäl för det föreslagna utvidgade systemet för besvär över förvaltningsdomstolens avgöranden till högsta förvaltningsdomstolen. Skälen sammanhänger med att effektivisera förvaltningsprocessen och stärka högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol. Det handlar inte om att införa en ny typ av reglering utan i första hand om att rent principiellt godta den utveckling som redan är ett faktum och om att behandla besvär i olika ärendegrupper på samma sätt. Trots bestämmelsen i 21 § i grundlagen kan den linje som grundlagsutskottet har följt sedan 2012 vidareutvecklas så att kravet på besvärstillstånd i regel ska gälla vid besvär.

När det gäller de föreslagna särskilda bestämmelserna om ändringssökande vill grundlagsutskottet rent allmänt framhålla syftet med den föreslagna lagen om rättegång i förvaltningsärenden, det vill säga att säkerställa att inget förvaltningsbeslut som gäller en individs rättigheter eller skyldigheter ska falla utanför besvärsrätten (RP 29/2018 rd, s. 215).

Myndigheternas besvär rätt

Enligt 109 § 2 mom. i lagförslaget om rättegång i förvaltningsärenden har den myndighet som har fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet rätt att genom besvär överklaga ett beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket domstolen har upphävt myndighetens beslut eller ändrat det. Enligt paragrafens 3 mom. får en myndighet även anföras besvär över ett förvaltningsbeslut, om överklagandet är behövligt med anledning av det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka.

Grundlagsutskottet har i praktiken ansett att en myndighets besvär rätt är exceptionell i förvaltningsprocesssystemet. Framför allt kan en myndighets allmänna besvär rätt bli ett problem med tanke på kravet på behörigt förfarande i grundlagens 21 § 1 mom., eftersom myndigheten då kan

Utlåtande GrUU 50/2018 rd

betraktas som en parts formella motpart. Å andra sidan har utskottet ansett att en myndighets besvärsmöjlighet är möjlig, om den genom lag har begränsats exempelvis till ambitionen att bevara en enhetlig rättspraxis (se GrUU 48/2017 rd, s. 5—6, GrUU 4/2005 rd s. 3, GrUU 4/2004 rd, s. 10).

I propositionsmotiven (s. 221) sägs att förslaget om myndigheternas besvärsmöjlighet hänger ihop med förslaget om att besvärstillstånd förutsätts vid sökande av ändring i en regional förvaltningsdomstols beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Myndigheternas besvärsmöjlighet tryggar då en balanserad utveckling av rättspraxis så att avgöranden från högsta rättsinstans också kan fås i fall där den regionala förvaltningsdomstolen avgjort ärenden till fördel för en enskild part. Besvärsmöjlighet för myndigheter kan behövas särskilt när ärendet berör även andra ärenden som är anhängiga hos denna myndighet och när ingen rättspraxis ännu finns att tillgå, eller när förvaltningsdomstolarnas avgörandep Praxis är oenhetlig, sägs det i motiven. Det kan dock ibland vara motiverat att bevilja myndigheter besvärstillstånd även i andra än prejudikatsituationer, till exempel när konsekvenserna av ett enskilt förvaltningsbeslut kan vara mer omfattande och även påverka aktörer som inte har besvärsmöjlighet i ärendet.

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett det oproblematiskt från konstitutionell synpunkt att myndigheterna har besvärsmöjlighet om det samtidigt ställs krav på besvärstillstånd (se t.ex. GrUU 4/2005 rd, s. 3). På samma sätt kan förslaget i 109 § 2 mom. om myndigheters besvärsmöjlighet, trots dess allmänna karaktär, anses godtagbart med hänsyn till det som sägs i 21 § i grundlagen om handläggning av ärenden vid domstol.

Begränsning av besvär som anförs av den som begärt omprövning

I 15 § 3 mom. föreslås det att när den som har begärt omprövning anför besvär över det beslut som fattats med anledning av begäran om omprövning, får denne lägga fram nya grunder för sina yrkanden. Ändringssökanden i fråga får emellertid framställa nya yrkanden endast om de grundar sig på förändrade förhållanden eller på omständigheter som ändringssökanden fått kännedom om efter att tidsfristen för begäran om omprövning gått ut.

Enligt propositionsmotiven (s. 87) skulle begränsningen gälla situationer där ändringssökandens begäran om omprövning helt eller delvis har förkastats eller lämnats utan prövning. Framställande av nya yrkanden ska bedömas i förhållande till såväl det ursprungliga förvaltningsbeslutet som yrkandena i samband med begäran om omprövning. Syftet med att begränsa möjligheten att framställa nya yrkanden är enligt propositionsmotiven inte att begränsa besvärsmöjligheten, utan att förhindra att ändringssökandet ändras eller utökas till att gälla något annat än det förvaltningsärende som man inledningsvis sökt ändring i. Grundlagsutskottet betonar betydelsen av det som sägs ovan. Trots att omprövningsförfarandet enligt utskottet i detta avseende på sätt och vis kan ses som det första skedet i ett ändringssökande, är det inte fråga om rättskipning i en domstol, varför det inte kan uppfylla kravet i 21 § 1 mom. i grundlagen enligt vilket var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan (GrUU 55/2014 rd, GrUU 32/2012 rd, s. 3/II). Utskottet understryker betydelsen av en tolkning som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna.

I propositionsmotiven hänvisar man på denna punkt till EU-domstolens avgöranden i ärendena (C-137/14 Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland), C-115/09 (Bund für

Utlåtande GrUU 50/2018 rd

Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV) och C-570/13 (Karoline Gruber). Med stöd av dessa sägs det att den föreslagna regleringen inte utgör något problem med hänsyn till unionsrätten. Grundlagsutskottet påpekar emellertid att enligt nyare rättspraxis ska avseende också fästas vid skyddet för rätten att försvara sig, rättstrygghetsprincipen och ett oantastligt förfarande (t.ex. i ärendena Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14 och Evelyn Danqua, C-429/15). Lagutskottet har anledning att dryfta om begränsningen harmonierar med unionsrätten.

Komplettering av beslut

Enligt lagförslaget kan förvaltningsdomstolen komplettera sitt beslut inom besvärstiden, dock senast inom 30 dagar från delfåendet av beslutet, om beslutet inte innehåller ett avgörande i fråga om alla de biyrkanden som framställts i ärendet. Ett beslut får dock inte kompletteras om det leder till ett resultat som är oskäligt för en part. I 104 § föreskrivs det om kompletteringsförfarandet. I paragrafen sägs inget om att höra parterna trots att avsikten är att bedöma om kompletteringen ska anses skälig.

I 21 § 2 mom. i grundlagen anges grunderna för tryggheten av en rättvis rättegång. Rätten att bli hörd nämns i momentet och är en del av de garantier om vilka det i lag kan föreskrivas i detalj samt om eventuella avvikelser eller ringa avvikelser från dem (GrUU 8/2004 rd, s. 3/II). Å andra sidan får den enskildes rättssäkerhet inte äventyras genom lag (RP 309/1993 rd, s. 79, GrUU 12/2002 rd, s. 6/I). Utskottet menar att grundlagsbestämmelsen kräver att man i reglering på lagnivå säkerställer den grundlagsenliga huvudreglen att motparten i en rättegång ska höras (GrUU 15/2006 rd, s. 3/I, GrUU 60/2001 rd, s. 3/II. Se även GrUU 49/2017 rd, s. 7.). Grundlagsutskottet noterar också att bestämmelsen i 11 kap. 10 § i lagen om rättegång i brottmål, om komplettering av dom när domstolen inte har uttalat sig om ett privaträttsligt anspråk som den borde ha uttalat sig om, föreskriver att parterna ska höras. Motsvarande bestämmelser om hörande finns i 24 kap. 11 § i rättegångsbalken som föreskriver om komplettering av dom i tvistemål. Lagutskottet bör komplettera 104 § med bestämmelser om hörande av part.

Rätt att lägga fram utredning

Enligt förslaget till 39 § 2 mom. kan domstolen lämna sådant material som uppenbart inte hänförs till det aktuella ärendet utan avseende. Detta material faller också utanför skyldigheten enligt 44 § att höra parterna. Grundlagsutskottet framhåller betydelsen av Europadomstolens rättspraxis, vilket också nämns i propositionsmotiven (s. 37). Enligt denna rättspraxis ska en part själv i regel få bestämma om något uttalande eller någon utredning är av sådan natur att det förutsätter ett ställningstagande från honom eller henne. Domstolen kan endast i ytterst exceptionella fall avvika från skyldigheten gällande hörande.

Europadomstolen har i sin rättspraxis i allmänhet framhållit att en part ska erbjudas tillfälle att ta del av allt rättegångsmaterial och ges möjlighet att kommentera det. Domstolen kan alltså i allmänhet inte i en parts ställe bedöma om någon utredning är så betydande att parten måste höras om den (t.ex. Europadomstolen Vilén mot Finland 2009 och Europadomstolen Fortum mot Finland 2003). Lagutskottet bör utreda vad formuleringen "som uppenbart inte hänförs till" avser att täcka in och vid behov precisera bestämmelsen.

Utlåtande GrUU 50/2018 rd

Hörande av omyndiga

I förslaget till 68 § föreskrivs det om förutsättningarna och metoderna för att höra en omyndig personligen vid en muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen i sitt eget eller något annat ärende. Vid bedömning av huruvida ett barn ska höras i sitt eget eller i något annat ärende ska hänsyn också tas till om hörande är ändamålsenligt med tanke på barnets mognad.

Om det behövs för att skydda en omyndig eller för att klarlägga den omyndiges självständiga åsikt, ska han eller hon höras personligen i närvaro av endast en eller flera av förvaltningsdomstolens ledamöter. De delaktiga ska då ges tillfälle att ta del av det rättegångsmaterial som sammanställts eller upptagits vid hörandet och uttrycka sin åsikt om innehållet. Rätten att få uppgifter kan begränsas, om det behövs för att skydda den omyndige eller för att trygga något annat synnerligen viktigt intresse som berör den omyndige. Enligt motiven (s. 133) kräver en begränsning av tillgången till information alltid en bedömning från fall till fall. Vid bedömningen ska domstolen sträva efter att jämka samman till exempel olika aspekter på skyddet av den omyndiges privatliv och säkerhet samt kraven på en rättvis rättegång, som inkluderar opartiskhet och reciprocitet och en parts rätt att bli hörd.

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna går i rätt riktning med hänsyn till 6 § 3 mom. i grundlagen. Enligt det momentet ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Den nu föreslagna regleringen stämmer i det stora hela överens med 68 § i barnskyddslagen som grundlagsutskottet har medverkat till (GrUU 58/2006 rd, s. 6—7, GrUU 30/2009 rd). Enligt grundlagsutskottets bedömning begränsar 68 § rätten att bli hörd enligt 21 § 2 mom. i grundlagen och de möjligheter att påverka och bli hörd som tillförsäkras i 6 § 3 mom. och i artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter. Begränsningen sammanhänger dock med godtagbara och mycket tungt vägande skäl som gäller barnets bästa och barnskyddet och bestämmelserna är därför inte problematiska med hänsyn till grundlagen eller barnkonventionen (GrUU 30/2009 rd, s. 3/II).

Med utgångspunkt i 21 § i grundlagen anser grundlagsutskottet ändå att bestämmelsen bör preciseras så att det på lagnivå framgår att kraven på en rättvis rättegång ska beaktas när man överväger om en omyndig ska höras eller rätten till information begränsas. Lagutskottet bör dessutom granska hur den föreslagna regleringen förhåller sig till lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar och vid behov förtydliga bestämmelsen.

Övrigt

I förslaget till 10 § ingår bestämmelser om behörig domstol och i 11 § om gemensam handläggning i en förvaltningsdomstol. Enligt den sist nämnda paragrafen är förvaltningsdomstolen behörig att på de villkor som nämns i paragrafen och trots 10 § handlägga "ett ärende som i sakligt hänseende hör till samma helhet som ett annat ärende som är anhängigt vid den förvaltningsdomstolen". Enligt propositionsmotiven avses med sammanläggning för gemensam behandling att ärenden behandlas samtidigt vid samma domstol, som meddelar sitt avgörande i ärendena samtidigt. Det är alltså inte fråga om sammanläggning av ärenden till en helhet (s. 80). Bestämmelsens ordalydelse bör justeras.

Utlåtande GrUU 50/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 9.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.