

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 26/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 november 2009 en proposition med förslag till ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (RP 226/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- referendarieråd Leena Halila, justitieministeriet
- förvaltningsrättsdomare Liisa Heikkilä, Helsingfors förvaltningsdomstol
- jurist Mika Paavilainen, Finlands Kommunförbund
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- högsta förvaltningsdomstolen
- Kuopio förvaltningsdomstol.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Förvaltningslagen föreslås bli kompletterad med ett nytt kapitel med bestämmelser om omprövning. Den ska i egenskap av allmän lag reglera behandlingen av omprövningsärenden. Meningen är att ge omprövningsförfarande tydligare status och karaktär av rättsmedel och göra det mer förutsebart. Samtidigt får förvaltningsmyndigheterna effektivare redskap för att avgöra omprövningsärenden. Det stöder serviceprincipen i förvaltningen och är ägnat att öka förvaltningsmyndigheternas självständiga roll och ansvar för att ge rättsskydd i efterhand.

Förvaltningslagen ska också framdeles utgöra en ram som reglerar behandlingen av ompröv-

ningsärenden och dessutom ska det finnas särskilda bestämmelser inom de olika förvaltningsområdena. De föreslagna bestämmelserna ska således framför allt komplettera och precisera omprövningsförfarandet utifrån 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 exakt omprövningssystem kan således komma att spela en mer allmän roll för hur väl rättsskyddssystemet fungerar.

Den föreslagna allmänna lagstiftningen ska vägleda parterna men också förvaltningsmyndigheterna när omprövning begärs och när begä-

ran behandlas och avgörs. Detta kan förbättra kvaliteten på myndigheternas verksamhet och förvaltningens resultat rent allmänt. De föreslagna procedurbestämmelserna ska alltså gälla 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.

Dessutom ska det bli lättare att rätta sakfel enligt förvaltningslagen. Möjligheten att rätta sakfel ska utvidgas så att även ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet ska kunna vara en grund för rättelse.

Relationen mellan omprövningssystemet och överklagande genom besvär ska förtydligas. Förvaltningsprocesslagen föreslås bli kompletterad med bestämmelser om rätten att överklaga

beslut om omprövning och om den betydelse begäran om omprövning har för innehållet i överklagandet.

Ambitionen är att stärka omprövningssystemets ställning och betydelse som rättsmedel. Vid sidan av procedurbestämmelserna är det utvidgade tillämpningsområdet för omprövning ett viktigt redskap för att nå målet. Ju mer omprövningssystemet tillämpas inom förvaltningens olika delområden, desto bättre möjligheter har förvaltningsmyndigheterna att medverka när det gäller att i efterhand rätta fel i förvaltningsbeslut på ett sätt som förbättrar rättsskyddet. 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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I många förvaltningsärenden tillämpas redan nu ett omprövningssystem som innebär att en förvaltningsmyndighet på begäran av en part rättar ett fel som begåtts i förvaltningsförfarandet. I så fall får parten inte överklaga ett beslut hos förvaltningsdomstolen förrän efter omprövningen. Propositionens syfte är att ge omprövningen en tydligare och starkare status och karaktär av rättsmedel i första instans. Samtidigt vill regeringen meddela utförligare bestämmelser om vilken befogenhet förvaltningsmyndigheten har och hur myndigheten ska förfara när den behandlar en begäran om omprövning.

Lagutskottet tillstyrker att omprövningen förstärks på det sätt som regeringen föreslår. Om förvaltningsmyndigheten rättar till klara fel i förvaltningen fullföljs rättsskyddet snabbare och minskar parternas och myndigheternas kostnader. Vidare kan omprövningen antas förstärka förtroendet för förvaltningsmyndighetens åtgärder och bidra till att principen om god förvaltning och service fullföljs.

För en rationell resursanvändning är det också lämpligt att klara fel rättas till redan i förvaltningen. Omprövningssystemet ger i sin tur förvaltningsdomstolarna en chans att koncentrera sig på rättsliga tvister i egentlig mening. Lagutskottet framhåller därför i enlighet med propositionen att tanken bakom en stärkt omprövning inte är att flytta över domstolarnas uppgifter på förvaltningen.

Regeringen föreslår inte att det ska vara obligatoriskt med omprövning i alla förvaltningsfrågor. Meningen är att föreslagna nya 7 a kap. i förvaltningslagen (434/2003) ska vara den allmänna lag som styr tillämpningen av omprövning. Det ska alltså fortsatt lagstiftas särskilt om omprövning för olika förvaltningsområden. Lagutskottet tillstyrker förslaget eftersom omprövning inte lämpar sig för alla förvaltningsfrågor. I frågor där det inte handlar om att rätta ett enkelt och klart fel är det motiverat att ändringssökande i egentlig mening hos domstolen utgör första rättsmedel.

Det är i vilket fall viktigt att bedöma om omprövning kan införas och utvidgas när rätts-

skyddssystemet i fortsättningen utvecklas inom olika förvaltningar. Det kan också lagstiftas om särskilda frågor när det lagstiftas om olika förvaltningar. I förvaltningen är det till exempel huvudregel att parterna svarar för sina egna kostnader, men inom något särskilt förvaltningsområde ska det i förekommande fall vara möjligt att meddela avvikande bestämmelser.

Med tanke på de mänskliga rättigheterna är det viktigt att se på hur länge rättegångar totalt sett tar. Om man söker ändring efter omprövning förlänger omprövningsfasen ärendets totala behandlingstid. Utskottet anser därför att bestämmelsen om att en begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.

I förvaltningen förekommer det att en tjänsteinnehavare som fattat beslutet i första instans deltar i behandlingen av begäran om omprövning i andra instans. Enligt förvaltningslagen är en tjänsteman i en sådan situation inte jävig att behandla ärendet. Regeringen föreslår inga ändringar i bestämmelserna om förvaltningsjäv.

Lagutskottet anser det vara motiverat, för om jävsbestämmelserna skärps, kan det rent praktiskt försvåra för förvaltningsmyndigheterna att fatta beslut. Det ligger inte i parternas intresse heller. Å andra sidan poängterar utskottet precis som propositionen att frågan om jäv bör bedömas särskilt med avseende på om samma tjänsteinnehavares medverkan äventyrar förtroendet för en opartisk behandling eller inte.

Yrkanden som anförs vid ändringssökande är inte bundna av omprövningsyrkandets innehåll, utan den som begär omprövning får enligt propositionen också komma med nya motiveringar. Lagutskottet anser att propositionen också till denna del förbättrar parternas rättsskydd.

Utlåtande

Lagutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 10 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
medl. Esko Ahonen /cent
Kalle Jokinen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd

Sanna Lauslahti /saml
Raimo Piirainen /sd
Tuomo Puumala /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.