

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att det stiftas en förvaltningslag för att såsom allmän lag reglera verksamheten i förvaltningen. Syftet med lagen är att främja och genomföra god förvaltning och rättsskydd i förvaltningsärenden. Lagen skall ersätta 1982 års lag om förvaltningsförfarande, 1954 års lag om översändande av handlingar och 1966 års lag om delgivning i förvaltningsärenden.

Förvaltningslagen skall tillämpas av statliga myndigheter, kommunala myndigheter och självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar samt av ämbetsverken vid riksdagen och av republikens presidents kansli. Lagens tillämpningsområde skall också omfatta statens affärsverk och offentlighetsrättsliga föreningar samt enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Den föreslagna lagen innehåller två centrala frågekomplex. För det första innehåller lagen bestämmelser om de grunder för god förvaltning som skall iaktas i myndigheternas verksamhet i allmänhet. I lagen befästs de centrala principer som styr myndigheternas prövningsrätt. Lagen innehåller också bestämmelser om de utgångspunkter från vilka kundernas möjligheter att utträta sina ärenden hos myndigheterna skall ordnas samt om att myndigheterna förutsätts ha ett gott språkbruk. Dessutom skall myndigheternas skyldighet att ge sina kunder råd utökas, och enligt lagen skall varje myndighet bistå andra myndigheter på dessas begäran.

För det andra skall lagen innehålla bestämmelser om sådana centrala procedurkrav som skall iaktas i förvaltningsärenden och som har en väsentlig inverkan på den enskildes ställning och rättsskydd vid beslutsfattande i förvaltningen. Dessa bestämmelser

gäller bl.a. grunderna för partsställning, frågan om hur ett förvaltningsärende blir anhängigt och behandlingen av ärenden. Dessutom skall lagen innehålla bestämmelser om kraven i fråga om förfarandet då handlingar översänds och delges.

Den föreslagna lagens bestämmelser om de olika skedena i behandlingen av ett ärende blir klarare och exaktare än de nuvarande. Bestämmelser om de procedurrättigheter som grundar sig på partsställning skall införas i de enskilda paragraferna.

Det föreslås att bestämmelserna om jäv skall revideras så att i fråga om släktskap motsvarar bestämmelserna om domarjäv. Lagen skall också innehålla bestämmelser om hur en fråga om jäv skall avgöras. Dessutom skall lagen innehålla bestämmelser om ansvar och skyldigheter i samband med översändande av handlingar, och den dag då en handling skall anses ha kommit in definieras. I lagen förutsätts det att ärendena behandlas utan ogrundat dröjsmål och att myndigheten på en parts begäran ger en uppskattning av behandlingstiden. Uttryckliga bestämmelser om det förfarande som skall iaktas vid syn och inspektion tas in i lagen. Undantagen från skyldigheten att höra parter och att motivera beslut preciseras och blir färre. Huvudregeln angående skriftlig form för förvaltningsbeslut befästs i lagen. Myndigheternas möjlighet att göra självrättelse utökas så att den också skall gälla i fråga om fel som har skett i förfarandet. Ytterligare skall lagen innehålla bestämmelser om besväransvisning.

En betydande reform som gäller delgivningsförfarandet är den att delgivning som sker per vanligt brev skall bli det huvudsakliga delgivningssättet. Förfarandet

med mottagningsbevis skall endast behöva användas vid delgivning av sådana förpliktande beslut för vilka gäller att besvärstiden eller någon annan frist som inverkar på mottagarens rätt börjar löpa från delgivningen. Förfarandena i samband med mellanhandsdelgivning och offentlig delgivning görs klarare.

Enligt propositionen skall förvaltningslagen också tillämpas på förvaltningsavtal. Ett förvaltningsavtal skall dock inte betraktas

som ett sådant myndighetsavgörande som är jämförbart med ett förvaltningsbeslut. Därför skall en tvist som gäller ett dylikt avtal föras till en förvaltningsdomstol för att avgöras som ett förvaltningstvistemål.

I propositionen föreslås också sådana ändringar i förvaltningsprocesslagen som behövs på grund av den nya lagen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2004.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	3
ALLMÄN MOTIVERING.....	5
1. Inledning .....	5
2. Nuläge .....	6
2.1. Lagstiftning .....	6
Lagen om förvaltningsförfarande .....	6
Lagen om översändande av handlingar.....	10
Lagen om delgivning i förvaltningsärenden.....	11
Annan lagstiftning .....	12
2.2. Praxis .....	14
2.3. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet .....	19
Gemenskapsrätten och den Europeiska människorättskonventionen.....	19
De nordiska länderna .....	22
Vissa andra västeuropeiska länder .....	24
2.4. Bedömning av nuläget .....	28
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	32
3.1. Mål och medel .....	32
3.2. De viktigaste förslagen.....	34
Förvaltningslagens struktur och tillämpningsområde .....	34
Frågor som skall regleras i förvaltningslagen.....	35
4. Propositionens verkningar .....	41
4.1. Verkningar för den enskilde .....	41
4.2. Verkningar för förvaltningen .....	42
4.3. Ekonomiska verkningar .....	42
5. Beredningen av propositionen .....	44
5.1. Beredningskedan och beredningsmaterial .....	44
5.2. Utlåtanden .....	44
5.3. Den fortsatta beredningen.....	45
6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll .....	46
6.1. Reformen under arbete.....	46
6.2. Behovet av revidering av annan lagstiftning .....	46
DETALJMOTIVERING.....	47
1. Lagförslag .....	47
1.1. Förvaltningslag .....	47
I AVDELNINGEN. Allmänna bestämmelser .....	47
1 kap. Lagens syfte och tillämpningsområde .....	47
2 kap. Grunderna för god förvaltning .....	59
3 kap. Partsställning och förande av talan .....	67
II AVDELNINGEN. Hur ett förvaltningsärende blir anhängigt och behandlas hos en myndighet .....	74

4 kap.	Hur en handling sänds till en myndighet och hur ett förvaltningsärende blir anhängigt.....	74
5 kap.	Allmänna krav beträffande behandlingen av ärenden .....	79
6 kap.	Utredning av ärenden och hörande av parter.....	92
7 kap.	Avgörande av ärenden .....	105
8 kap.	Rättelse av fel i beslut.....	110
<b>III AVDELNINGEN. Delgivning av förvaltningsbeslut och andå handlingar</b>		<b>115</b>
9 kap.	Allmänna bestämmelser om delgivning.....	115
10 kap.	Förfarande som skall iakttas vid delgivning .....	120
<b>IV AVDELNINGEN. Särskilda bestämmelser och ikraftträdande.....</b>		<b>125</b>
11 kap.	Särskilda bestämmelser .....	125
12 kap.	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	128
1.2.	Lag om ändring av förvaltningsprocesslagen.....	129
2.	Närmare bestämmelser .....	130
3.	Ikraftträdande.....	130
4.	Lagstiftningsordning .....	130
<b>LAGFÖRSLAG .....</b>		<b>133</b>
	Förvaltningslag .....	133
	Lag om ändring av förvaltningsprocesslagen .....	147
<b>PARALLELLTEXT .....</b>		<b>149</b>
	Lag om ändring av förvaltningsprocesslagen .....	149

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Inledning

De grundläggande bestämmelserna om behandlingen av förvaltningsärenden finns i lagen om förvaltningsförfarande (598/1982), nedan *förvaltningsförfarandelagen*, som trädde i kraft vid ingången av 1983. Lagen har utgjort den viktigaste grunden för det förfarande som skall iaktas i förvaltningsärenden, och erfarenheterna av tillämpningen av lagen har allmänt taget varit goda.

Lagen har emellertid redan varit i kraft i nästan tjugo år. Under denna tid har den offentliga förvaltningen genomgått avsevärda reformer. Strukturerna och verksamhetsformerna inom förvaltningen har till stora delar reformerats. Samtidigt har uppfattningarna om individens förhållande till den offentliga makten förändrats. Det har uppkommit ett flertal nya problem som var omöjliga att förutse i det skedet då förvaltningsförfarandelagen stiftades.

I samband med 1995 års grundrättighetsreform fogades till regeringsformens förteckning över de grundläggande rättigheterna bestämmelser om rätten till god förvaltning och till rättvis rättegång. Bestämmelserna, som numera finns i 21 § grundlagen, uttrycker kravet på saklig myndighetsverksamhet utan dröjsmål och på de viktiga procedurmässiga rättsskyddsgarantier som skall iaktas då administrativa beslut fattas. Paragrafen innehåller också en bestämmelse där lagstiftaren åläggs att trygga garantierna för god förvaltning genom lag.

Det i grundlagen inskrivna åläggandet förutsätter att garantierna för god förvaltning skall tryggas som helhet. Detta innebär att såväl de rättsskyddsgarantier som gäller förfarandet som de kvalitetskrav som gäller god förvaltning skall fastställas på lagnivå. Med garantier för god förvaltning avses närmast kravet att tjänsteuppgifter sköts effektivt och enligt serviceprincipen. God förvaltning innebär också en strävan till smidighet och växelverkan i förvaltningspraxis. Detta betyder bl.a. att kundens behov beaktas tillräckligt då service som myndigheterna tillhand-

håller ordnas.

Också de internationella förpliktelser som är bindande för Finland, i synnerhet gemenskapsrätten och Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990), nedan *människorättskonventionen*, ställer ytterligare krav på den nationella förvaltningen. Vid tillämpning av gemenskapsrätten skall dessutom gemenskapens allmänna rättsliga principer beaktas, även om några direkta förpliktelser som gäller den nationella allmänna lagstiftningen inte kan härledas ur gemenskapsrätten.

De strukturella förändringarna inom den offentliga sektorn har lett till att beslutsprocessen i administrativa ärenden i allt högre grad har överförts från myndigheterna till den medelbara offentliga förvaltningen och till privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Därmed har sådana förvaltningsärenden som avses i förvaltningsförfarandelagen förts utanför lagens omedelbara tillämpningsområde. Denna utveckling har lett till problem i fråga om den enskildes rättsliga ställning.

Utöver de strukturella förändringar som har skett inom förvaltningen har också förvaltningens verksamhetsformer förändrats. Administrativa beslut tas i allt högre grad genom avtal som ingås mellan en myndighet och enskilda. Avtalsförfarandet har i många fall fallit utanför det traditionella tillämpningsområdet för förvaltningsförfarandelagen, som bygger på att ett förvaltningsbeslut är ensidigt.

Som beslutsobjekt är förvaltningsärendena allt mera omfattande och mångfacetterade. I synnerhet i ärenden som hör till gemenskapsrätten kan man bli tvungen att utreda innehållsmässigt svåra och komplicerade frågekomplex. För detta krävs det effektiv och fungerande samarbete mellan myndigheterna. Det är också nödvändigt att försöka öka kundernas egna möjligheter att sköta sina ärenden.

Den ökade användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder har på kort tid för-

ändrat verksamhetsformerna inom förvaltningen. Vid kommunikation med myndigheterna och i den interna verksamheten inom förvaltningen har elektroniska metoder tagits i bruk i rätt stor skala. Dessutom har man i allt högre grad börjat producera beslut genom ett massförfarande. Denna utveckling orsakar vissa praktiska problem med tanke på förvaltningsförfarandelagen som baserar sig på att beslut fattas i enskilda fall.

Förvaltningsförfarandelagen reglerar endast de procedurkrav som är viktigast med tanke på den enskildes rättskydd som tillgodoses på förhand. Lagen är synnerligen allmänt formulerad och ger således inte svar på alla delfrågor som gäller behandlingen av förvaltningsärenden. Detta har ökat behovet av speciallagstiftning och samtidigt minskat lagens betydelse som allmän lag som gäller behandlingen av förvaltningsärenden.

Ett ytterligare problem med förvaltningsförfarandelagen är att vissa frågor som väsentligen sammanhänger med behandlingen av förvaltningsärenden regleras i andra författningar. Viktiga allmänna lagar som gäller behandlingen av förvaltningsärenden är bl.a. lagen om översändande av handlingar (74/1954), som gäller översändande av handlingar till myndigheter, och lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966), nedan *delgivningslagen*, som gäller delgivning av handlingar. Utöver dessa finns det ett flertal andra författningar som innehåller bestämmelser om behandlingen av förvaltningsärenden.

De omfattande förändringar som har skett i fråga om skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter och kravet att trygga garantierna för god förvaltning förutsätter att den allmänna lagstiftningen om behandlingen av förvaltningsärenden revideras i sin helhet. Även om de gällande allmänna författningarna fortfarande kan anses utgöra en ändamålsenlig utgångspunkt för att utveckla lagstiftningen, kan det med hänsyn till regleringen som helhet och författningarnas inbördes samband inte anses ändamålsenligt att utgå från de nuvarande strukturella och lagtekniska lösningarna. Det föreslås därför att det stiftas en enhetlig förvaltningslag som reglerar grunderna för god förvaltning och det förfarande som skall iakttas i förvaltningsären-

den. Den föreslagna lagen skall ersätta förvaltningsförfarandelagen, lagen om översändande av handlingar och delgivningslagen.

## 2. Nuläge

### 2.1. Lagstiftning

#### *Lagen om förvaltningsförfarande*

Den s.k. förvaltningsförfarandelagen är en allmän lag som reglerar det förfarande som skall iakttas vid behandlingen av förvaltningsärenden. I och med att lagen stiftades rådde man bot på den lagstiftningsmässiga brist avsaknaden av en allmän författning som styr förvaltningen hade inneburit. Behovet av en allmän lag hade diskuterats allt sedan 1930-talet, men det ansågs svårt att utarbeta ett enhetligt regelverk som skulle gälla de olika skedena i behandlingen av förvaltningsärenden och delgivning av handlingar. Kommittén för reglering av förvaltningsförfarandet, som hade tillsatts 1954 med uppdrag att utreda vissa specialfrågor gällande behandlingen av förvaltningsärenden, kom till att det inte var möjligt att utarbeta en enhetlig lag om de frågor som ingick i uppdraget.

Beredningen av en allmän lag om behandlingen av förvaltningsärenden inleddes vid justitieministeriet 1972. På grund av bristande personalresurser kunde det egentliga arbetet med sikte på att lagen skulle stiftas dock inledas först i början av 1975, då beredningen gavs i uppdrag till en arbetsgrupp på sex personer. I december 1978 avgav arbetsgruppen sitt betänkande som innehöll ett förslag till en lag om förvaltningsförfarande (Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 1/1979). Utlåtanden om förslaget bads av 119 myndigheter och sammanslutningar. Förslaget understöddes allmänt och utlåtandena gav anledning endast till smärre ändringar. I juni 1982 antog riksdagen förvaltningsförfarandelagen, som byggde på arbetsgruppens förslag, och lagen trädde ikraft vid ingången av följande år.

Genom att stifta förvaltningsförfarandelagen ville man förenhetliga praxis och samtidigt minska behovet av att reglera procedur-

frågor inom förvaltningen genom specialbestämmelser i olika sammanhang. Ett viktigt syfte med regleringen var också att den enskildes rättsskydd skulle tillgodoses effektivare och förfarandet bli förutsebart, och å andra sidan att behandlingen av ärendena skulle kunna ske kostnadsmässigt förmånligt och smidigt. Utöver rättsskyddet framhävdes också andra grunder som hör ihop med en rättsstat, t.ex. förvaltningens lagbundenhet, beslutsprocessens laglighet och att behandlingen av förvaltningsärenden skall vara individcentrerad. Genom dessa medel ville man garantera att ärendena behandlas enhetligt och göra förfarandet mera jämlikt.

Förvaltningsförfarandelagen är en allmän lag med koncentrerad utformning. Lagen innehåller 32 paragrafer. De procedurbestämmelser som är samlade i lagen och styr behandlingen av förvaltningsärenden är innehållsmässigt ganska vaga. En sådan utformning ansågs göra det lättare att anpassa bestämmelserna till nya situationer, allt efter omständigheterna. Lagens bestämmelser kan preciseras eller utvidgas i annan lagstiftning så att de lämpar sig för arten av de ärenden som är aktuella. Förvaltningsförfarandelagen är sekundär i förhållande till andra lagar och till förordningar som utfärdats senast 1982, till den del dessa reglerar samma frågor.

Förvaltningsförfarandelagen tillämpas på behandlingen av förvaltningsärenden hos myndigheter. Med behandling avses avgörande av ett anhängigt förvaltningsärende och åtgärder som direkt tjänar beslutsfattandet och vidtas hos en behörig myndighet. Behandlingsåtgärderna gäller prövning av frågan om det finns förutsättningar för tillämpning av förvaltningsförfarande och av prövning av själva förvaltningsärendet samt vidtagande av den slutliga åtgärden. Genom att förvaltningsförfarandelagen har utarbetats så att den endast omfattar de viktigaste procedurmässiga principerna har det varit möjligt utsträcka dess tillämpningsområde till olika former av myndighetsutövning.

Lagskipnings- och lagstiftningsärenden och rättshandlingar som vidtas av offentliga samfund faller utanför lagens tillämpningsområde. Inte heller sådana åtgärder som ansluter sig till den faktiska förvaltningen hör till lagens tillämpningsområde. Enligt 1 § 2 mom.

är inte heller förundersökning i brottmål, polisundersökning och utsökning förvaltningsförfarande.

Enligt 3 § förvaltningsförfarandelagen tillämpas lagen hos statens och kommunernas myndigheter samt hos Folkpensionsanstaltens organ. I domstolar tillämpas lagen vid behandlingen av justitieförvaltningsärenden. När ett ärende som skall avgöras av republikens president och som gäller en part bereds vid det behöriga ministeriet och föredras i statsrådet skall lagen iaktas i tillämpliga delar.

I det skedet när lagen stiftades ansågs det att det skulle vara svårt att utsträcka lagens tillämpningsområde till andra sådana myndigheter som allmänt behandlar förvaltningsärenden än de som avses i lagen. Förvaltningsförfarandelagens 3 § 3 mom. gör det dock möjligt att utvidga lagens tillämpningsområde så att den också gäller den medelbara offentliga förvaltningen.

Enligt 1 § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen är lagens tillämpningsområde tudelat. Lagens 14-28 § skall tillämpas endast när det i förvaltningsförfarande skall beslutas om någons fördel, rättighet eller skyldighet. Med part enligt lagen avses den person om vars rättsliga ställning ett beslut skall fattas. I andra slag av förvaltningsärenden tillämpas endast lagens 1-13 §.

Den arbetsgrupp som hade berett lagen ansåg tudelningen av lagen vara nödvändig för att rättsverkningarna inom förvaltningsförfarandets kärnområde skulle kunna riktas in i enlighet med de uppställda målen. De bestämmelser som skall tillämpas i alla förvaltningsärenden innehåller de principer på basis av vilka den processuella ställningen för parterna i förvaltningsförfarandet samt deras uppgifter skall granskas som helhet. I bestämmelserna i lagens senare del är siktet framför allt inställt på att förstärka en parts rättsliga ställning.

I början av lagen finns vissa bestämmelser som allmänt anger utgångspunkterna för förfarandet, t.ex. myndigheternas skyldighet att ge sina kunder råd angående förfarandet (4 §). Lagen innehåller också principen om handläggningens offentlighet (5 §). Dessutom innehåller lagen bestämmelser om anlitande av ombud och biträde (6 §) och om

tystnadsplikt för dessa (6 a §).

Den egentliga regleringen av förfarandet börjar från bestämmelserna om anhängiggörande (7 §). Enligt huvudregeln skall ett ärende anhängiggöras skriftligen genom att yrkandena och grunderna för dem framförs. Ett ärende kan anhängiggöras muntligen med myndighetens samtycke.

En myndighet är skyldig att överföra till rätt myndighet en handling som inte hör till dess behörighet (8 §). Då behöver det inte fattas något beslut om att ärendet avvisas, men den som har tillställt myndigheten handlingen skall underrättas om överföringen. I paragrafen anges det också att överföringen av handlingen inte påverkar den frist som eventuellt har satts ut för att tillställa myndigheten handlingen. Myndigheten skall också vid behov bereda den som har tillställt handlingen tillfälle att avhjälpa en formell bristfällighet i handlingen (9 §).

Jävsgrunderna för tjänstemän har samlats i 10 §. Jävsgrunderna tillämpas också på den som i annan egenskap än som tjänsteman behandlar ärenden hos en myndighet (10 § 3 mom.). Den som är jävig får inte behandla ett ärende eller vara närvarande vid behandlingen, utom då jävet på grund av ärendets natur inte kan inverka på avgörandet eller då handlingen inte kan uppskjutas (11 §).

Bestämmelserna i 10 § 1 mom. 1-3 punkten gäller jäv på grund av nära släktskap. En tjänsteman är jävig om tjänstemannen eller en nära släkting till honom är part (1 punkten) eller om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen eller en nära släkting till honom (2 punkten). Enligt momentets 3 punkt föreligger jäv också i situationer då en tjänsteman eller en nära släkting till honom är biträde eller ombud för en part eller för den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada.

I den regeringsproposition (RP 88/1981 rd) som ledde till att lagen stiftades ville man avgränsa begreppet nära släkting till sådana släktskaps- och svägerlagsförhållanden som typiskt är ägnade att upprätthålla fasta och nära mänskliga relationer, och till vilka det också ofta ansluter sig förmögenhet som omfattas av arvsrätt. I propositionen hänvisades det i samband med bestämmelserna om nära

släktskap till bestämmelserna om domarjäv på grund av släktskap.

Lagens 10 § 1 mom. 4-5 a-punkt gäller jäv som baserar sig på anställningsförhållande eller uppdragsförhållande. Enligt 4 punkten är en tjänsteman jävig, om han står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller till den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada. På motsvarande sätt är en tjänsteman jävig enligt 5 punkten, om han är medlem av styrelsen eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i ett samfund, en stiftelse, en offentlig-rättslig inrättning eller ett offentlig-rättsligt affärsverk som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada. Enligt 5 a punkten är det fråga om jäv om en tjänsteman tillhör direktionen för eller något annat jämförbart organ i ett ämbetsverk eller en inrättning och det är fråga om ett ärende som ansluter sig till styrningen eller övervakningen av ämbetsverket eller inrättningen.

Momentets 6 punkt innehåller en general-klausul som gäller jäv. Enligt den är en tjänsteman jävig, om tilltron till hans opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Ett dylikt skäl skall äventyra opartiskheten i ungefär lika hög grad som när det är fråga om de särskilt angivna jävsgrunderna.

I 12 § förvaltningsförarandelagen finns bestämmelser om individualisering av en begäran om utredning samt om den tidsfrist som skall sättas ut för framläggande av utredning. I 12 § bestäms om föreläggande av frist för en part.

I 13 § finns bestämmelser som syftar till att trygga andras än parternas möjligheter att delta och påverka. Myndigheten skall offentligen tillkännage att ett ärende är anhängigt, om avgörandet i ärendet kan ha en betydande verkan inom ett vidsträckt område eller på ett stort antal personers förhållanden. Dessa personer skall också beredas tillfälle att framföra sin åsikt.

I slutet av lagen finns bestämmelser om de principer som gäller förfarandet och som framhäver det rättskydd för den enskilde som tillgodoses på förhand. En sådan princip



gäller t.ex. myndigheternas skyldighet att handlägga sinsemellan konkurrerande ansökningar gemensamt och avgöra dem samtidigt (14 §). Avvikelse från kravet på gemensam handläggning kan dock göras, om en gemensam handläggning skulle medföra menligt dröjsmål.

I 15 § framgår principen om hörande, som är väsentlig med tanke på parternas rättsskydd. Enligt den huvudregel som framgår av 1 mom. skall en part beredas tillfälle att bli hörd innan ett ärende avgörs. Paragrafens 2 mom. gör det möjligt att avvika från denna skyldighet i situationer där hörandet är onödigt eller svårt i praktiken. Det är också möjligt att avvika från skyldigheten att höra en part, om hörandet kan äventyra syftet med beslutet eller om avgörandet inte kan uppskjutas.

Bestämmelser om talan för omyndiga och intressebevakare finns i 16-16 b §. Under vissa förhållanden tillåter lagen att en omyndig själv för sin talan. Utgångspunkten är dock att talan på en omyndig persons vägnar förs av hans eller hennes intressebevakare eller någon annan laglig företrädare.

I 17 § föreskrivs det om hur utredningsansvaret fördelas mellan en myndighet och en part. Det huvudsakliga ansvaret för att ärendet utreds ligger hos myndigheten. Dessutom har myndigheten ansvaret för att leda förfarandet så att utredningar inhämtas på behörigt sätt. En part skall vid behov förete utredning om grunderna för sina yrkanden. Lagen innehåller också bestämmelser om de viktigaste muntliga utredningsmedlen, t.ex. om muntlig utsaga av part (18 §) och om syn och muntlig bevisning (19 §). Enligt 20 § är myndigheten skyldig att anteckna muntligen framförda uppgifter i respektive handling.

Bestämmelser om tolkning och översättning finns i 22 §. En part som inte behärskar det språk som enligt språklagen skall användas vid myndigheten och en part som på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd har rätt till tolkning och översättning på myndighetens bekostnad. Myndighetens skyldighet att ordna tolkning och skaffa översättning inskränker sig till ärenden som kan anhängiggöras av en myndighet. Av särskilda skäl kan myndigheten ordna tolkning och översättning också i andra

ärenden än de som avses ovan.

I 23 och 24 § finns bestämmelser om de krav som ställs på innehållet i ett beslut och om motivering av beslut. Kraven beträffande innehållet anger att det av ett beslut klart skall framgå vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts. Som motivering skall de huvudsakliga fakta och bestämmelser och föreskrifter som beslutet grundar sig på uppges. Motivering kan utelämnas, om det är onödigt eller medför betydande praktiska svårigheter att motivera beslutet eller om motivering inte kan utarbetas utan att meddelandet av beslutet avsevärt fördröjs.

Enligt 24 a § skall i samband med beslutet ges anvisningar om användning av eventuellt rättelsemedel. Lagens 25 § innehåller en allmän bestämmelse som förpliktar till delgivning. I fråga om delgivning tillämpas delgivningslagen.

Bestämmelser om förutsättningarna för rättande av fel i ett beslut och om rättelseförfarandet finns i 26-28 §. Ett fel kan rättas när det är fråga om ett sakfel eller ett skrivfel. Ett sakfel rättas enligt myndighetens prövning, och för rättelsen krävs enligt 26 § parternas samtycke. En myndighet är enligt 27 § skyldig att rätta ett skrivfel. Parternas tilltro till beslutet skyddas dock därigenom att felet inte får rättas, om rättelsen leder till ett resultat som är oskäligt för en part.

Bestämmelser om myndighetens skyldighet att underrätta fullföljdsmyndigheten om att ett rättelseärende är anhängigt och bestämmelser om myndighetens rätt att förbjuda verkställigheten av beslutet tills vidare finns i 28 §. I beslutets liggarexemplar skall myndigheten göra en anteckning om rättelsen och ge ut en ny expedition till parten. Dessutom anges det i paragrafen att ändring i ett beslut genom vilket myndigheten inte har godkänt ett yrkande på rättelse av ett fel inte får sökas genom besvär.

Under den tid förvaltningsförfarandelagen har varit i kraft har det endast gjort smärre ändringar i den. Största delen av bestämmelserna står fortfarande kvar i sin ursprungliga form. De ändringar som har gjorts i lagen har i allmänhet närmast varit tekniska och anslutit sig till revideringen av någon annan lagstiftning. Av de ändringar som kompletterar

lagen må nämnas bestämmelserna om givande av anvisningar om rättelsemedel (589/1996), som fogades till lagen i samband med att förvaltningsprocesslagen (586/1996) stiftades. I samband med revideringen av förmynderskapslagstiftningen fogades till lagen bestämmelser om intressebevakning (447/1998). Den enda partiella revidering av lagen som har gjorts trädde i kraft vid ingången av 1998 och gäller bestämmelserna om jäv för tjänstemän som innehar en viss position i ett samfund eller något annat organ (543/1997). Då ändrades 10 § 1 mom. 5 punkten och till paragrafen fogades en 5 a-punkt med bestämmelser om jäv för direktionensmedlemmar.

#### *Lagen om översändande av handlingar*

I lagen om översändande av handlingar, som trädde i kraft 1954, föreskrivs om de viktigaste principerna gällande översändande av handlingar som skall tillställas myndigheterna och fås av dem. Lagen innehåller bestämmelser om rättigheter, skyldigheter och rättsliga ansvarsfrågor i samband med att posten och bud anlitas. Lagen tillämpas i situationer där det är en enskild som har tagit initiativet till myndighetens åtgärd.

Lagen om översändande av handlingar ersatte den dåvarande lagen om rätt att insända till myndigheter och av dem erhålla handlingar med posten (45/1930). I samband med reformen utvidgades möjligheten att anlita posten så att den inte enbart gällde förvaltningsmyndigheterna utan också förvaltningsdomstolarna och justitiemyndigheternas verksamhet. Underrätterna utgjorde ett undantag, emedan den princip om muntlig förhandling som skulle följas vid underrätterna förutsatte att en handling ges in personligen eller genom ombud.

Lagen om översändande av handlingar innehåller endast sju paragrafer, inklusive ikraftträdelsebestämmelserna. Lagen kompletteras av förordningen om översändande av handlingar (75/1954). Nämnade författningar trädde i kraft samtidigt.

I 1 § lagen om översändande av handlingar finns bestämmelser om avsändarens ansvar och om en handlingens ankomst till en myn-

dighet. Enligt 1 mom. kan en handling sändas till en myndighet såsom frankerad postförsändelse eller genom bud. Enligt huvudregeln ansvarar avsändaren för att handlingen kommer fram. En handling som har sänts per post anses ha givits in till myndigheten den dag postförsändelsen med handlingen eller en avi om försändelsens ankomst har lämnats till myndigheten.

I lagen finns också bestämmelser om kundens rätt att få per post eller genom bud en handling från en myndighet. För att posten eller bud skall kunna anlitas krävs det enligt 2 § 1 mom. i regel en uttrycklig begäran av kunden. Enligt 2 § anses kunden dock ha framfört en begäran om att handlingen skall sändas per post, om kunden själv har anlitat posten då han eller hon har tillställt myndigheten handlingar i samma ärende.

Enligt 4 § skall kunden anses ha fått del av en handling den sjunde dagen efter att handlingen har inlämnats till posten för befordran eller den dag då handlingen har lämnats till ett bud. Bestämmelserna om översändande av handlingar tillämpas också på den som kunden har befullmäktigat (3 §).

Förordningen om översändande av handlingar innehåller detaljerade bestämmelser bl.a. om kraven beträffande innehållet i en handling som skickas till en myndighet och om registrering av handlingar hos myndigheterna. Enligt 3 § i förordningen skall avsändaren på begäran tillställas ett diariebevis. Förordningen innehåller också bestämmelser om anhållan om att få en handling per post, och om myndighetens skyldighet att underätta kunden ifall anhållan inte bifalls.

Lagen om översändande av handlingar har ändrats flera gånger under den tid den har varit i kraft. Största delen av ändringarna har dock gällt 5 §, som gäller tillämpningsområdet. Man har varit tvungen att ändra bestämmelsen om tillämpningsområdet i samband med revideringen av annan lagstiftning. Ur 1 § slopades 1978 ett undantag som gällde fatalitetiden för en handling som sänds per post. I samband med att delgivningslagen stiftades ändrades 4 § 1966 så att den motsvarar bestämmelserna i 22 § delgivningslagen, som gäller tidpunkten för delfäendet.

*Lagen om delgivning i förvaltningsärenden*

Beredningen av den allmänna lagstiftningen om delgivning av förvaltningsärenden inleddes 1954. Kommittén för reglering av förvaltningsförfarandet, som hade tillsatts nämnda år, fick i uppgift bl.a. att bereda en revidering av bestämmelserna om delgivning. Innan kommittén upplöstes beredde den ett förslag angående delgivning i förvaltningsärenden (kommittébetänkande 1958:16).

Kommitténs förslag ledde till fortsatt beredning vid justitieministeriets lagberedning och vidare till att delgivningslagen stiftades i april 1966. Lagen om delgivning i förvaltningsärenden trädde i kraft vid ingången av 1967. Lagen var den första allmänna lag i Finland och även i hela Norden som reglerade delgivningen i förvaltningsärenden. Tidigare hade delgivningen i förvaltningsärenden skett med stöd av separata specialbestämmelser, som utfärdats för de olika förvaltningsgrenarna, och genom stämningförfarandet som instiftats med tanke på domstolsbehandling.

Delgivningslagen utformades så att den endast skulle gälla delgivning av förvaltningsåtgärder som gäller enskilda fall, och även då endast sådana över vilka en handling upprättas. Lagen upphävde inga specialbestämmelser om delgivning. Delgivningslagens tillkomst påverkade inte heller lagen om översändande av handlingar, utom dess 4 §.

Delgivningslagen innehåller sammanlagt 31 paragrafer, fördelade på sex kapitel. Lagen kompletteras av förordningen om delgivning i förvaltningsärenden (662/1966), som innehåller detaljerade bestämmelser om specialfrågor i anslutning till delgivningen av handlingar.

Delgivningslagen gäller förutom delgivning i förvaltningsärenden också delgivning i förvaltningsrättsliga lagskipningsmål (1 § 1 mom.). Lagen tillämpas också på delgivning av förvaltningsåtgärder som har vidtagits av evangelisk-lutherska kyrkans myndigheter. Delgivningslagen är sekundär i förhållande till speciallagstiftningen.

Enligt huvudregeln verkställs delgivningen av den myndighet som har vidtagit förvaltningsåtgärden. Myndigheten kan dock över-

låta uppgiften att sköta delgivningen på en underlydande myndighet eller anlita handräckning för delgivningen. Dessutom ger lagen möjlighet att på begäran av en part anförtro denne att sköta delgivningen. Då skall myndigheten försäkra sig om att delgivningen inte äventyras.

De delgivningssätt som föreskrivs i lagen är enskild eller offentlig delgivning. Dessutom möjliggör lagen att delgivningen sker genom mellanhandsdelgivning, om den egentliga mottagaren eller en företrädare för mottagaren inte anträffas. Förutsättningen är dock att den som tar emot mellanhandsdelgivningen kan överlämna handlingen så att den kommer den egentliga mottagaren till handa inom skälig tid.

Enskild delgivning verkställs så att handlingen eller en på tjänstens vägnar till riktigheten styrkt avskrift av den sänds till mottagaren med posten i ett rekommenderat eller orekommenderat brev eller genom postens förmedling mot mottagningsbevis. En handling kan också överlämnas genom stämningssdelgivning eller till mottagaren eller dennes bud personligen. När en handling överlämnas personligen krävs det alltid ett bevis över mottagandet. Enskild delgivning skall alltid användas när ett beslut är sådant att det för att träda i kraft skall delges den som saken gäller eller när en fatalitet som inverkar på den personens rätt börjar löpa från delgivningen (8 §).

Vid enskild delgivning anses delfåendet ha ägt rum den dag då handlingen har överlämnats till mottagaren eller till dennes bud eller företetts mottagaren (22 §). När handlingen har sänts per post mot mottagningsbevis anses mottagaren ha fått del av handlingen vid den tid som mottagningsbeviset utvisar. Om sådant bevis inte finns eller om det är fråga om mellanhandsdelgivning anses delgivningen, om inte något annat visas, ha skett den sjunde dagen efter det brevet avsändes eller den tredje dagen efter den dag delgivnings- eller mottagningsbeviset rörande mellanhandsdelgivningen utvisar (22 § 1 mom.). Ett brev som har sänts till en myndighet anses dock ha kommit till myndighetens kännedom den dag brevet har anlänt.

Offentlig delgivning kan anlitas när enskild delgivning inte kan verkställas eller när del-

givning skall ske till flera personer av vilka alla inte är kända, eller till flera än tio kända personer.

Offentlig delgivning verkställs genom att handlingen införs i officiella tidningen eller, om den inte kan införas i sin helhet, genom att det införs en kungörelse om att förvaltningsåtgärden har vidtagits och om var handlingen finns till påseende. Offentlig delgivning kan också ske genom offentlig kungörelse på en anslagstavla eller i rundradion. Offentlig delgivning kompletteras av ett meddelande om att delgivningen har verkställts genom offentlig delgivning, och meddelandet sänds till mottagaren per post eller publiceras i en eller flera dagstidningar. Delgåendet anses ha skett den sjunde dagen efter den dag då handlingen eller kungörelsen om att den finns framlagd till påseende har införts i officiella tidningen eller kungörelsen har anslagits på anslagstavlan (22 § 3 mom.).

Delgivning med en person som är bosatt eller vistas i utlandet på känd ort samt till en utländsk juridisk person som inte har någon företrädare i Finland får ske med iakttagande av de villkor som avtalats staterna emellan (17 §). Om enskild delgivning inte kan verkställas i utlandet, får delgivningen till någon annan än ett offentlighetsligt samfund verkställas i Finland genom offentlig delgivning.

I 24 § finns bestämmelser om delgivning för de fall där den till vilken delgivningen skall ske vägrar ta emot handlingen. I sådana situationer skall delgivningen verkställas genom att handlingen lämnas i mottagarens bostad eller på någon annan lämplig plats.

Förordningen om delgivning i förvaltningsärenden innehåller detaljerade bestämmelser om bl.a. den som verkställer delgivningen, delgivningsbevisets innehåll och om användning av förfarandet med motagningsbevis.

Delgivningslagen har ändrats bara två gånger. Genom en lagändring som genomfördes 1984 reviderades delgivningslagens och rättegångsbalkens bestämmelser om delgivning till kommunerna. Då bestämdes det att delgivning till kommunerna skall verkställas i första hand med kommundirektören. Revideringen av delgivningslagen 1992 var av teknisk natur och sammanhängande med att magistraterna drogs in.

### *Annan lagstiftning*

Den procedurrättsliga specialregleringen har klart ökat under de senaste åren. Procedurbestämmelser som skall tillämpas i olika slag av förvaltningsärenden har införts i flera speciallagar. Också en mängd enskilda bestämmelser om behandlingen av förvaltningsärenden har införts i speciallagstiftning.

När det finns behov av att reglera en fråga genom exakta och detaljerade bestämmelser som är intimt förbundna med den fråga som skall regleras, blir det nödvändigt att göra det genom speciallagstiftning. Också det stora antalet ärenden kan begränsa möjligheterna att iaktta de principer som anges i förvaltningsförfarandelagen. Vid behandlingen av ett ärende om vilket det bestäms i en speciallag är det i vissa fall inte ens behövligt att iaktta alla principer som gäller enligt förvaltningsförfarandelagen.

Den speciallagstiftning som gäller förfarandet, dvs. den s.k. procedurrättsliga lagstiftningen, fördelar sig rätt ojämnt på olika förvaltningssektorer. På miljöförvaltningens område är den procedurrättsliga regleringen särskilt omfattande. Största delen av de miljörättsliga författningarna innehåller egna procedurbestämmelser. Behovet av speciallagstiftning har ökat på grund av de tillstånds- och ansökningsförfaranden som skall tillämpas inom miljöskyddet och byggandet.

Den procedurrättsliga lagstiftningen innehåller också bestämmelser som skall tillämpas inom alla förvaltningssektorer vid behandlingen av sådana ärenden som avses i respektive författning. Statsunderstödslagen (688/2001) är en allmän lag som gäller statsunderstöd, och i den bestäms det bl.a. om myndigheternas förfaranden i anslutning till dessa understöd på ett sätt som preciserar och kompletterar den allmänna förvaltningslagstiftningens principer och bestämmelser. Statsunderstödslagens procedurbestämmelser tillämpas till vissa delar med stöd av speciallagstiftning också på andra understöd än sådana som beviljas i form av statsunderstöd. Detta gäller t.ex. lån som beviljas av ett anslag som har tagits in i statsbudgeten, samt statsgaranti och statsborgen.

Inom miljölagstiftningen är miljöskyddslagen (86/2000), som är en allmän lag som

gäller bekämpning av förorening av miljön, den viktigaste författningen som styr förfarandet. Lagen innehåller bestämmelser om de allmänna principerna för miljöskyddet, om miljötillstånd, anmälningsförfarande, tillsyn och förvaltningstvång samt sökande av ändring. Lagen innehåller ett stort antal procedurrättsliga bestämmelser som skall tillämpas i stället för förvaltningsförfarandelagen.

Markanvändnings- och bygglagen (132/1999), som stiftades som ett resultat av totalrevideringen av bygglagstiftningen, trädde i kraft i januari 2000. En av reformens viktigaste målsättningar var att utveckla förfaranden som gäller växelverkan och den enskildes möjligheter till medverkan. En stor del av lagens procedurbestämmelser har således på något sätt samband med definieringen av den personkrets som får procedurmässiga rättigheter. Förvaltningsförfarandelagens bestämmelser tillämpas som komplement vid sidan av bestämmelserna om hörande och informationsspridning.

På landsbygdsnäringsarnas område finns det också ett flertal procedurbestämmelser, bl.a. lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter som gäller landsbygdsnäringsar (1336/1992). Lagen iakttas vid beviljande och betalning av understöd för idkande av jordbruk. Trots sin procedurrättsliga karaktär innehåller lagen inte bestämmelser om de viktigaste procedurkrav som sammanhänger med behandlingen av ett ärende, t.ex. bestämmelser om anhängiggörande av ärenden eller om hörande av parter. Procedurregleringen är också starkt sammankopplad med EG-rätten, som i enskilda fall kan begränsa tillämpningen av den nationella lagstiftningen.

Lagstiftningen på social- och hälsovårdens område innehåller många detaljerade procedurbestämmelser som tillämpas då olika slag av sociala förmåner och bidrag beviljas och betalas. Folkpensionslagen (347/1956), sjukförsäkringslagen (364/1963) och lagen om utkomststöd (1412/1997) är centrala lagar om sociala förmåner. I lagstiftningen om sociala förmåner är den procedurrättsliga regleringen inte till alla delar heltäckande, utan förvaltningsförfarandelagen tillämpas i rätt stor utsträckning vid sidan av specialbestämmelserna.

Särdragen inom beskattningen förutsätter i regel egna procedurbestämmelser. Det förfarande som skall iakttas vid beskattningen regleras i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) och i den förordning (763/1998) som kompletterar lagen. Vid behandlingen av skatteärenden tillämpas utöver lagen om beskattningsförfarande också många andra författningar som gäller skatter, och som innehåller detaljerade och för varje skatteslag specifika bestämmelser om de olika skedena i förfarandet.

När enskilda procedurkrav som ingår i annan lagstiftning skärskådas kan det konstateras att det som ofta regleras gäller anhängiggörande, utredning av ett ärende, hörande av parter, beslutens innehåll och motivering av beslut samt rättande av fel i beslut. Bestämmelserna preciserar eller utvidgar de principer som regleras i förvaltningsförfarandelagen, så att de passar ihop med innehållet i den reglering det är fråga om.

Å andra sidan innehåller den övriga lagstiftningen också rätt ofta bestämmelser som både innehållsmässigt och till ordalydelsen motsvarar förvaltningsförfarandelagens bestämmelser. Den överlappande regleringen har vanligen motiverats med synpunkter som gäller parternas rättsskydd, och med önskan att bibehålla konsekvensen och den strukturella systematiken i normuppsättningen. Som exempel må anges de lagar som reglerar förmåner som sköts av Folkpensionsanstalten, och i vilka det bestäms om rättande av fel på motsvarande sätt som i 26 § förvaltningsförfarandelagen.

Under de senaste åren har man i lagstiftning infört ett allt större antal sådana bestämmelser av principiell natur som reglerar myndigheternas verksamhet i allmänhet. Bestämmelserna begränsar myndigheternas prövningsrätt eller uppställer vissa kvalitetsmässiga minimikrav på verksamheten. Problemet med reglering av principiell natur har å andra sidan ansetts vara att bestämmelsernas faktiska betydelse förblir rätt liten.

Med principbestämmelser strävar man vanligen efter att påverka myndigheternas förfaringssätt, i synnerhet i syfte att förbättra ställningen för kunderna hos förvaltningen. Bland sådana bestämmelser kan nämnas bestämmelsen i 1 c § 1 mom. utlänningslagen

(378/1991), som gäller skyldigheten att i beslutsfattande beakta barnets bästa. På samma sätt förutsätts det i 39 § socialvårdslagen (710/1982) att man då socialvård lämnas särskilt skall beakta kundens egna önskemål och möjligheter att delta i planeringen av den vård som skall ordnas för honom eller henne.

För det andra kan principbestämmelser gälla den tekniska skötseln av en förvaltningsuppgift. Här kan man exempelvis hänvisa till 2 kap. personuppgiftslagen (523/1999), där det bestäms om de allmänna grunderna för behandlingen av personuppgifter. Dessa utgörs bl.a. av aktsamhetsplikten, planeringsplikten och ändamålsbundenheten. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om de principer som gäller uppgifternas art. Rätt likartade bestämmelser finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen*, miljöskyddslagen och lagen om beskattningsförfarande.

Den tredje gruppen består av bestämmelser där det endast hänvisas till vissa principer som inte definieras närmare i lag. Som exempel må nämnas 3 § 2 mom. förordningen om sametinget (1727/1995), som innehåller en vagt formulerad bestämmelse om att byrån för samiska språket i sin översättningsverksamhet skall beakta allmänna principer för språkvård.

## 2.2. Praxis

Genom en intervjuundersökning som gjordes 1998 i samband med beredningen undersöktes praxis i fråga om tillämpningen av förvaltningsförfarandelagen och andra allmänna lagar som gäller behandlingen av förvaltningsärenden. Sammanlagt 34 ämbetsverk deltog i undersökningen. Dessutom besvarades intervjufrågorna av sju ämbetsverk som lyder under de nyss nämnda. De ämbetsverk som skulle intervjuas valdes ut från olika förvaltningssektorer och förvaltningsnivåer och från olika delar av landet, för att de praktiska problemen skulle kunna kartläggas på ett så heltäckande sätt som möjligt.

### Lagen om förvaltningsförfarande

De erfarenheter man har fått av tillämpningen av förvaltningsförfarandelagen har

allmänt taget varit goda. Det har ansetts att lagen är rätt heltäckande till sitt innehåll, och inga särskilda tillämpningssvårigheter har uppdagats. De problem som har kommit fram ansluter sig huvudsakligen till ändringar av förvaltningens strukturer och av förfarings-sätten. Också den för en allmän lag typiska vaga utformningen av bestämmelser och det att begreppen är odefinierade har i någon mån lämnat rum för tolkning. Å andra sidan har det ansetts att de vaga formuleringarna har gjort det möjligt att tillämpa lagen tillräckligt flexibelt. Förhållandet mellan förvaltningsförfarandelagen och annan lagstiftning har allmänt taget ansetts vara klart.

Den strukturella tudelningen i den koncentrerat utformade förvaltningsförfarandelagen har fungerat rätt väl. I någon mån problematiskt ansågs det dock vara att bestämmelser om samma skede i förfarandet är utspridda i olika delar av lagen. Den inbördes ordning i vilken de principer som reglerar förfarandet har tagits upp i lagen är inte heller till alla delar följdriktig.

Oklarheter har konstaterats i fråga om tillämpningen av lagen på den medelbara offentliga förvaltningen och på enskilda som sköter en offentlig uppgift. I synnerhet anses tillämpningen av lagen vid affärsdrivande privatiserade inrättningar lämna rum för tolkning. Vid privatiseringen har avsikten varit att beslutanderätt i frågor som gäller enskilda parter i så ringa mån som möjligt förs utanför myndighetsmaskineriet. Verksamheten vid privatiserade inrättningar är närmast faktisk förvaltningsverksamhet som inte har sådana rättsverkningar som de egentliga förvaltningsbesluten. Myndighetsuppgifterna hänför sig närmast till den typen av behandling av ärenden som sker i nämnder. Nämnderna fattar också sådana beslut som inte kan anses höra till förvaltningsförfarandelagens tillämpningsområde. Gränsdragningen mellan ett förvaltningsbeslut och en privaträttslig rättshandling har i många fall varit oklar.

Den faktiska förvaltningsverksamheten faller utanför tillämpningsområdet för såväl lagen om förvaltningsförfarande som för systemet för sökande av ändring. Sålunda har också förrättande av inspektioner som faller inom en myndighets behörighet, utan stöd av annan lag, kommit att stå utanför förvalt-

ningsförfarandelagens tillämpningsområde. Inspektionsverksamheten har i praktiken ansetts utgöra sådan behandling av förvaltningsärenden som avses i förvaltningsförfarandelagen, om inspektionen har omedelbart samband med ett förvaltningsbeslut som skall fattas. I synnerhet har jävsbestämmelserna ansetts ha betydelse vid inspektioner.

Gränsdragningen mellan en faktisk förvaltningsåtgärd och en förvaltningsåtgärd som hänför sig till behandlingen av ett ärende har vållat problem också då det har gällt att avgränsa en myndighets rådgivningsskyldighet. Enligt förvaltningsförfarandelagen begränsas rådgivningsskyldigheten till skyldigheten att ge råd angående förfarandet. I praktiken har det varit svårt att särskilja mellan sådan rådgivning som gäller förfarandet och sådan som gäller materiella frågor. Det har inte ansetts vara möjligt att helt undvika att ge materiella råd.

Också justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har i flera av sina avgöranden gjort den bedömningen att rådgivningsskyldigheten enligt förvaltningsförfarandelagen också omfattar materiella råd. Myndigheterna har ansetts ha en allmän skyldighet att besvara sakliga och tillräckligt individualiserade frågor och andra förfrågningar (JKA 10.9.1997 D 1103/1/96, 5.8.1997 D 522/1/96, RJO 14.9.1989 D 1477/4/87).

Kravet på iakttagande av god förvaltningssed, som hör samman med god förvaltning, har legat som grund för denna tolkningslinje. God förvaltningssed har använts som argument till stöd för tolkningen särskilt i sådana fall där man i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse har varit tvungen att fästa uppmärksamhet vid förfarandets acceptabilitet och vid allmänna beteendenormer. Underlåtenhet att iaktta god förvaltningssed har i allmänhet som påföljd medfört en anmärkning för en tjänsteman.

Frågan om i vilken mån principerna för god förvaltning och god förvaltningssed är juridiskt bindande har i praktiken ansetts vara problematisk, och principernas innehåll har ansetts variera från fall till fall. Det har också förekommit osäkerhet om vad som ingår i dessa principer. I tillämpningspraxis har god förvaltning ansetts innefatta t.ex. krav på att

tjänstemän uttrycker sig sakligt, krav på samarbete mellan myndigheterna och på att kunderna behandlas korrekt.

Det har konstaterats att förvaltningsförfarandelagens bestämmelser om anhängiggörande har fungerat rätt problemfritt. Formerna för anhängiggörande har under de senaste åren utökats så att det numera är möjligt att anhängiggöra ett ärende skriftligen genom en till myndigheten tillställd elektronisk handling. Den omständigheten att lagen inte innehåller bestämmelser om att en part skall underrättas om att ett ärende är anhängigt har i viss mån upplevs som en brist. Avgörandet i ett ärende kan beröra också andra personer än den part som är sökande. Dessa personer kan också ha partsställning i förfarandet.

Bestämmelserna om överföring av handlingar har ansetts vara oklara i fråga om hur omfattande skyldighet den myndighet som har mottagit en handling har att utreda vilken myndighet som är behörig i ärendet. Ärendena kan vara mångfacetterade och höra till flera myndigheters verksamhetsområde. I praktiken har man utgått från att om det inte är möjligt att med förhållandevis enkla medel utreda vilken myndighet som är behörig, avvisas ärendet utan prövning.

På motsvarande sätt har det konstaterats att bestämmelserna om avhjälpan av en brist i en handling inte ger ett fullständigt svar på frågor som har att göra med hur kompletteringsförfarandet skall genomföras i praktiken. Det har rätt ovisshet om när en begäran om komplettering skall göras och hur den skall delges. Ibland har tillämpningen av bestämmelserna begränsats av EG-bestämmelser, som i vissa fall förhindrar att ett kompletteringsförfarande inleds.

Förvaltningsförfarandelagens jävsgrunder anses allmänt taget vara rätt klara och heltäckande. Det är närmast generalklausulen om jäv för tjänstemän (10 § 1 mom. 6 punkten) som har föranlett tolkningssvårigheter. I synnerhet har frågorna om jäv i rättelseskedet och förmansjäv lett till olika tolkningar. I rättspraxis har man utgått från att den omständigheten att en tjänsteman deltagit i den tidigare behandlingen av ett ärende inte i sig leder till jäv i rättelseskedet (t.ex. HFD 8.6.2000 T 1894). Tjänstemän som behandlat ett ärende som återförvisats för ny behand-

ling efter ett återförvisningsbeslut har inte ansetts vara jäviga (t.ex. LR i Tavastehus län 24.2.1999 D 1724/5730/98).

Tillämpningsområdet för de undantagsbestämmelser som möjliggör behandling trots jäv (ärendets natur, brådskande ärende) har ansetts vara i någon mån oklara. Undantagsbestämmelserna kan leda till att jäviga personer behandlar ärenden i situation som är tvivelaktiga ur rättsskyddssynpunkt. Det har också ansetts vara något problematiskt att frågan om hur en jävsfråga skall avgöras inte är reglerad. Förfarandet för att konstatera jäv har varit oklart, i synnerhet i fråga om jäv för en medlem i ett kollegialt organ.

Beträffande gemensam behandling av ärenden har svårigheten varit att bryta den grupp av ärenden som skall handläggas gemensamt och avgöras samtidigt. Kravet på gemensam behandling har vållat problem i synnerhet i olika trafikstillståndsärenden som har vittgående verkningar och där parternas uppfattningar om huruvida ärendena hör ihop kan variera. Frågan om huruvida kravet på gemensam behandling gäller ärenden som återförvisats har ansetts vara ett ytterligare problem.

Enligt förvaltningsförfarandelagen skall myndigheterna se till att ärendena utreds. Vid behov kan myndigheten be en part lägga fram utredning om grunderna för partens yrkanden. Frågan om hur utredningsansvaret fördelas mellan myndigheten och parten har i någon mån ansetts ge rum för tolkning. Oklarhet har förekommit i synnerhet i situationer där en part på goda grunder har bättre förutsättningar att inhämta utredning. Kundens eget initiativ för att uppfylla sin utredningsskyldighet har också i många fall framhävts genom specialbestämmelser. Också frågan om hur samarbetet mellan myndigheterna fungerar har ansetts vara av betydelse med tanke på utredningsansvaret.

På basis av rättspraxis kan det konstateras att myndigheterna i många fall har uppfyllt sin utredningsplikt bristfälligt och att fakta i ärendet inte alltid har utretts tillräckligt grundligt (t.ex. HFD 28.2.2000 T 394 och 27.6.1995 T 2742, LR i Nylands län 25.9.1992 D 7238/2000/92 samt RJO 19.5.1995 D 1011/4/94, JKA 13.7.1992 D 585/1/91 och JKA 30.4.1991 D 725/1/89).

Den bestämmelse om hörande av part som finns i 15 § förvaltningsförfarandelagen har stor betydelse med tanke på utredningen av ärenden. När parten hörs strävar man efter att upplysa honom eller henne om de olika möjligheterna, och samtidigt kan myndigheten bedöma saken ur partens synvinkel. Förfarande med hörande har ansetts vara synnerligen viktigt med tanke på hur myndigheten skall uppfylla sitt ansvar för ledningen av förfarandet. Omfattningen och betydelsen av den information som inhämtas genom hörandet är i väsentlig grad beroende av hur exakta frågor myndigheten ställer.

Det praktiska genomförandet av förfarandet med hörande har i många fall försvarats av att begreppet part är odefinierat. Kretsen av dem som skall höras borde av rättssäkerhetsskäl kunna utses så att den omfattar de rätta parterna, men det är i många fall svårt att göra en avgränsning. I synnerhet anses begreppen fördel eller intresse och rättighet lämna rum för tolkning. En part som inte har hörts kan efteråt överklaga beslutet och få det hävt. Förvaltningsdomstolarna har fått behandla en mängd besvär som grundar sig på att någons partsställning inte har beaktats (t.ex. HFD 1990 A 39 och 1998 A 4).

I praxis vid laglighetskontrollen kan man se en tendens att ge partsbegreppet en vid tolkning. I enskilda fall har också en person som inte formellt är part, men för vilken avgörandet kan vara av särskild betydelse, ansetts har partsställning (t.ex. JKA 13.3.1997 D 736/95 och 15.2.1999 D 531/98). De bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som gäller god förvaltning har till en del påverkat utformningen av tolkningslinjen. Men också från tiden före revideringen av lagstiftningen om de grundläggande fri- och rättigheterna finns det tecken på en uppluckring av tolkningslinjen (t.ex. RJO 2.4.1993 D 175/4/91 och 19.10.1994 D 1934/4/93).

Dessutom förblir vissa frågor i samband med det praktiska genomförandet av hörandet i någon mån oklara i förvaltningsförfarandelagen. Detta gäller t.ex. tidpunkten och formen för samt informationen om hörandet. Inte heller i rättspraxis har det utkristalliserats några vedertagna principer om hur förfarandet med hörande skall genomföras.



Vid behandlingen av ett ärende kan man enligt förvaltningsförfarandelagen vid behov anlita sådana muntliga bevismedel som kan användas i domstolsförfarande. Det är fråga om syn, hörande av vittne på ed och av part under sanningsförsäkran. I praktiken tycks muntliga bevismedel ha använts mycket sparsamt inom förvaltningsverksamheten. Av de ämbetsverk som intervjuats uppgav sig endast tre ha förrättat syn. Att syn förrättat så sällan konstaterades närmast ha berott på de kostnader och det extra arbete förfarandet medför. Inom miljöförvaltningen används syneförfarandet dock rätt allmänt och är ofta nödvändigt för att ett ärende skall kunna utredas.

Enligt förvaltningsförfarandelagen har en part under vissa förutsättningar möjlighet att lägga fram utredning muntligen. Ett särskilt problem som gäller möjligheten att framföra en muntlig utsaga har varit att myndigheterna har så omfattande prövningsrätt i fråga om huruvida denna möjlighet skall kunna utnyttjas. För att undvika extra arbete har myndigheterna ibland vägrat bereda en part tillfälle till detta, också i sådana fall där möjligheten att ge uppgifter muntligen skulle ha väsentlig betydelse ur en parts synvinkel.

Ökningen av den utländska befolkningen har ökat behovet av tolk- och översättningshjälp i förvaltningsärenden. För en utländsk part måste man redan då ärendet handläggs utreda procedurrättsliga frågor på ett främmande språk. Senast i samband med hörande är det nödvändigt att anlita tolkar eller översättare.

Myndigheterna måste också försäkra sig om att en part tillräckligt väl förstår beslutet och innehållet i övriga handlingar som inverkar på avgörandet i ett ärende. Det har ansetts att det vid behandlingen av förvaltningsärenden har förekommit oklarhet om huruvida man skall låta ett beslut översättas av en auktoriserad translator, eller om man kan skriva en inofficiell översättning av det eller endast förklara handlingens innehåll för parten på ett språk som denne förstår. Förvaltningsförfarandelagen ger inte svar på frågan om huruvida inofficiella översättningar är tillåtna.

En annan oklarhet i fråga om tolkning och översättning gäller jäv för tolkar. T.ex. för-

äldrar som söker asyl har ibland anlitat sina barn som tolkar i sin sak. Det händer också att asylsökande fungerar som tolkar för varandra. Förvaltningsförfarandelagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om jäv för tolkar.

Bestämmelserna i 23 och 24 § förvaltningsförfarandelagen förutsätter att ett förvaltningsbeslut innehållsmässigt skall vara klart och begripligt och behörigen motiverat. Största delen av de myndigheter som deltog i intervjun ansåg att begripligheten av deras beslut var ganska dålig och motiveringarnas nivå rätt låg. Av praktiska skäl har det varit nödvändigt att ge avkall på motiveringarnas nivå, trots att motiveringarna är av central betydelse med tanke på parternas rättsskydd. I praktiken är det vanligt att endast de tillämpade lagrummen anges i motiveringarna, medan den betydelse utredningar och fakta har haft för avgörandet i ärendet inte framgår alls. I vissa fall har beslut motiverats också med myndighetens interna tillämpningsanvisningar.

I takt med att beslutsprocessen har blivit allt mer teknisk har begripligheten av beslutens innehåll försämrats. I synnerhet motiveringarna till beslut som fattas genom administrativt massförfarande och produceras med hjälp av elektronisk dataöverföring har ansetts vara rätt obefintliga och oklara.

Problemen i anslutning till skyldigheten att uppfylla motiveringsplikten har inte primärt ansetts bero på förvaltningsförfarandelagens innehåll, utan snarare på bristande utbildning hos personalen och på att personalresurserna är begränsade. I många ämbetsverk har man försökt förbättra motiveringarna genom färdiga beslutsunderlag och anvisningar.

Ett förvaltningsbeslut ges i allmänhet i skriftlig form. Förvaltningsförfarandelagen innehåller dock inte någon uttrycklig bestämmelse som skulle föreskriva att skriftlig form är obligatorisk. I samband med intervjuundersökningen framgick det att beslut ibland också ges muntligen inom förvaltningen. Även om muntliga förvaltningsbeslut officiellt ges mycket sällan, används sådana de facto i många situationer. Det konstaterades att muntligt beslutsfattande användes i större utsträckning inom byggnadstillsynen. Muntlig form är problematisk i synnerhet i

de fall där det muntliga beslutet innehåller ett överklagbart avgörande i själva saken.

Bestämmelserna om rättande av fel i ett beslut har konstateras lämna rum för tolkning och det har ansetts att bestämmelserna lämpar sig illa för rättande av fel i beslut som har fattas genom administrativt massförfarande. I synnerhet begreppen sakfel och skrivfel har gett upphov till gränsdragningsproblem. Det har visat sig problematiskt att dra gränser mellan begreppen bl.a. i situationer där ett skrivfel av teknisk natur har ändrat beslutets innehåll i sak.

Ett annat missförhållande beträffande självrättelsebestämmelserna har varit att det krävs parternas samtycke för att ett sakfel skall få rättas. Detta vållar inga större problem när beslutet rättas i en för parten gynnsam riktning, emedan en part i allmänhet inte motsätter ett slutresultat som är gynnsammare för honom eller henne själv. När ett beslut skall rättas till nackdel för en part får myndigheten däremot i allmänhet inget samtycke. Då blir man tvungen att begära att högsta förvaltningsdomstolen återbryter beslutet. Förfarandet är tidskrävande och ekonomiskt betungande. Flera av de intervjuade myndigheterna ansåg att det borde vara möjligt att rätta ett sakfel utan en parts samtycke, åtminstone i de fall där avgörandet baserar sig på felaktiga uppgifter som parten själv har gett eller när det annars är nödvändigt med tanke på allmänt eller enskilt intresse.

Regleringen av rättelseförfarandet har ansetts bristfälligt med tanke på parternas rättsskydd, då det inte framgår av lagen att besvärstiden inte påverkas av att ett rättelseärende är anhängigt. Parterna är inte undantagslöst medvetna om att besvärstiden löper också medan rättelseärendet behandlas.

#### Lagen om översändande av handlingar

Lagen om översändande av handlingar har ansetts fungera rätt problemfritt. Inte heller på basis av rättspraxis finns det några sådana specifika problematiska aspekter att ange som särskilt skulle ha försvårat tillämpningen av lagen. Med beaktande av lagens innehåll är det vid dess tillämning visserligen närmast fråga om principer av huvudregelskaraktär och inte om procedurmässiga detaljer.

I samband med intervjuerna framkom dock vissa omständigheter som är av betydelse med tanke på tillämpningen av lagen om översändande av handlingar. Bestämmelsen i 1 § 2 mom., enligt vilken tidpunkten då en handling skall anses vara ingiven är beroende av att postgången fungerar störningsfritt, har ansetts vara i någon mån problematisk med tanke på avsändarens rättsskydd. Detta har ansetts ha betydelse i synnerhet i de fall där handlingen gäller anhängiggörande. En del av de intervjuade ansåg att en handlings ankomsttidpunkt borde bestämmas på basis av dateringen på poststämpeln.

Vidare har man understrukit vikten av att diariebevis enligt 3 § förordningen om översändande av handlingar ges. Emedan en handling i regel översänds på avsändarens ansvar, bör avsändaren också ha faktiska möjligheter att försäkra sig om att försändelsen har kommit fram till myndigheten.

#### Delgivningslagen

Delgivningslagen tillämpas såväl vid behandlingen av förvaltningsärenden som inom förvaltningslagsskipningen. Det har ansetts att det i samband med lagens tillämpning förekommer vissa problem som är rätt betydande i praktiken. Detta gäller i synnerhet användningen av förfarandet med mottagningsbevis.

I 8 § delgivningslagen bestäms det om beslut som är sådana att de för att träda i kraft skall delges vederbörande, eller i vilka ändring kan sökas inom en viss tid efter att vederbörande har fått del av beslutet, eller som är sådana att någon annan fatalitetid som inverkar på mottagarens rätt börjar löpa från delfäendet. Om ett sådant beslut inte överlämnas till mottagaren direkt eller med myndighetens bud, skall delgivningen ske genom postens förmedling och mot mottagningsbevis. Delgivningen skall dock ske genom stämmingsdelgivning, om myndigheten anser att det finns skäl för det. I andra fall än de som avses i 8 § delgivningslagen verkställs enskild delgivning per post så att handlingen sänds i rekommenderat eller orekommenderat brev eller endast företes den som saken gäller.

Förfarandet med mottagningsbevis har an-

setts vara ett långsamt och dyrt samt arbetsdrygt delgivningssätt. De medel som budgeterats för postningskostnader räcker inte nödvändigtvis till för att sköta förfarandet med mottagningsbevis. Den ekonomiska belastningen påverkar också arbetsmängden, emedan förfarandet inte kan skötas automatiserat. I takt med att postens servicenät glesnar blir förfarandet väldigt besvärligt, i synnerhet med tanke på parter i glesbygden.

Den omständigheten att försändelserna inte avhämtas har ansetts vara ett betydande problem beträffande förfarandet med mottagningsbevis. I många fall är en part på förhand medveten om att beslutet är negativt. Om försändelsen inte avhämtas, stannar kostnaderna för att utarbeta och sända beslutet i praktiken myndigheten till last.

Delgivningslagen ger inte heller ett fullständigt svar på frågor som gäller delgivningen av förberedande åtgärder — t.ex. kallelser, meddelanden och begäran om utredning — som påverkar behandlingen av ett ärende. Bl.a. i samband med komplettering av handlingar och i samband med förfarandet med hörande har det i många fall varit oklart om begäran om komplettering eller meddelandet om hörandet skall delges genom en bevislig metod, eller om det räcker med att man sänder ett vanligt brev. Valet av delgivningssätt har försvårats i synnerhet av att förberedande åtgärder ofta är förbundna med en tidsfrist som myndigheten har satt ut.

De osäkerhetsfaktorer som sammanhänger med formfri delgivning kan i efterskott ge upphov till svåra bevisningsproblem. Enligt 15 § förvaltningsförfarandelagen är en myndighet inte skyldig att se till att en part faktiskt avger sin förklaring. Det räcker med att myndigheten ger parten möjlighet till det. I meddelandet om hörande ställer myndigheten i allmänhet ut en frist inom vilken parten skall ge sin förklaring. Om fristen inte iakttas ger det anledning att förmoda att parten inte har behov av att utnyttja sin rätt att bli hörd.

En parts passivitet kan i praktiken också bero på att han eller hon inte har fått del av meddelandet om hörandet. Om parten inte under behandlingen självant tar upp saken, kan det hända att det först efter att beslutet har givits framgår att delgivningen har misslyckats. Det är då fråga om ett fel i förfaran-

det, som efter besvär kan leda till att beslutet hävs och återförvisas för ny behandling.

### 2.3. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

#### *Gemenskapsrätten och den Europeiska människorättskonventionen*

Inom EG-rätten har det under de senaste åren fästs allt större vikt vid kraven på god förvaltning och på rättsstatliga garantier för procedurerna inom förvaltningen. En uppsättning normer som gäller rättvis rättegång och garantier för god förvaltning infördes i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EGT C 364/1). Enligt stadgans artikel 41 har envar rätt att få sin sak handlagd i unionens institutioner opartiskt, rättvist och inom skälig tid.

Också den kodex för god förvaltning som har utarbetats av Europeiska ombudsmannen och godkänts av Europaparlamentet i september 2001 är av central betydelse. I kodexen informeras dels medborgarna inom Europeiska unionen om vad de har rätt att förvänta sig av förvaltningen, och dels tjänstemännen om vilka principer de skall följa i sin verksamhet. Samtidigt som kodexen godkändes antog Europaparlamentet en resolution i vilket parlamentet anmodar kommissionen att med stöd av artikel 308 i EG-fördraget lägga fram ett förslag till en förordning innehållande kodexen för god förvaltningsd. Om kodexen ingår i en förordning skulle detta understryka reglernas och principernas bindande natur för både medborgare och tjänstemän.

God förvaltning har också poängterats i den vitbok om styrelseformerna i EU [KOM(2001)428], som kommissionen publicerade den 25 juli 2001. I vitboken framförs förslag till förbättring av institutionernas arbetssätt, i syfte att främja öppenhet och tydlig ansvarsfördelning i förvaltningen. God förvaltning eller goda styrelseformer definieras i vitboken utgående från fem grundläggande principer. Dessa är öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens.

De vitböcker som kommissionen publicerar är handlingar som innehåller förslag angäen-

de gemenskapens verksamhet inom något specialområde. Rådets positiva förhållnings-sätt till vitboken kan leda till ett verksamhetsprogram för olika sektorer inom unionen.

EG-rättens inverkan på de nationella myndigheternas verksamhet i medlemsländerna är till stor del medelbar, eftersom gemenskapsrätten inte innehåller något regelverk som skulle vara jämförbart med förvaltnings-förfarandelagen och som allmänt skulle styra behandlingen av förvaltningsärenden och binda de nationella myndigheterna när dessa tillämpar gemenskapsrätten. I gemenskapens sekundärrätt finns det dock några allmänna regelverk som gäller enskilda förvaltnings-grenar, och som binder medlemsstaternas myndigheter vid verkställigheten av gemenskapsrätten. Dylika finns det närmast på konkurrensrättens, tullverksamhetens och den gemensamma jordbrukspolitikens område. Sekundärrätten innehåller också vissa enskilda bestämmelser som gäller det administrativa förvarandet. Då åsidosätts de motsvarande nationella procedurbestämmelser såsom sekundära.

Också de rättsprinciper som utformats i EG-domstolens rättspraxis binder medlemsstaterna och deras myndigheter då de genomför gemenskapsrätten nationellt. Dylika principer är principen om hörande, skyldigheten att motivera beslut, handlingars offentlighet, godtrosskydd samt de allmänna processrättsliga principer som framhäver att rättsskyddet skall tillgodoses på behörigt sätt, t.ex. principen om att rättsskydd skall vara tillgängligt, effektivt och ges opartiskt.

Principerna om rättssäkerhet och tillitsskydd, som också i hög grad styr tillämpningen av gemenskapsrätten, har utformats i EG-domstolens rättspraxis. Rättssäkerheten är ett uttryck för det formella legalitetsbegreppet. Dess centrala innehåll är att beslutsfattandet och myndigheternas verksamhet skall vara förutsägbart. Förpliktelser som åläggs enskilda skall definieras så exakt att de som berörs av dem kan förutse förpliktelsernas verkningar.

Tillitsskyddet begränsar möjligheten att med retroaktiv verkan återkalla beslut genom vilka någon beviljats en förmån, och rent allmänt att ändra beslut i en för en enskild negativ riktning. Den enskilde måste kunna

lita på att ett beslut står fast. Principen försävar således den allmänna legalitetsprincipen till förmån för den enskilde. Tilliten kan dock inte skyddas i de fall där den enskilde genom svikligt förfarande har förorsakat ett felaktigt beslut. Myndigheternas löften och uppfattningar utgör inte heller något som omfattas av tillitsskydd. Principen om tillitsskydd återopas rätt ofta, men EG-domstolen har sällan tillmätt det någon avgörande betydelse. Principens betydelse bedöms i enskilda fall i synnerhet i relation till gemenskapens intresse.

Till gemenskapens allmänna rättsprinciper hör också kravet på god förvaltningssed, som EG-domstolen ibland har hänvisat till i motiveringarna till sina beslut. God förvaltningssed har ansetts kräva bl.a. att ärendena utreds omsorgsfullt och behandlas utan dröjsmål, att besluten delges på behörigt sätt samt rådgivningskyldighet.

Till gemenskapens allmänna rättsprinciper hör dessutom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De baserar sig på medlemsstaternas gemensamma författningsrättsliga tradition och internationella konventioner om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Bland de konventioner som gäller skydd för de grundläggande rättigheterna spelar Europarådets människorättskonvention en central roll. EG-domstolen har ofta hänvisat till människorättskonventionen i motiveringarna till sina avgöranden, och i många fall har konventionens bestämmelser tillämpats direkt. EG-domstolen tolkar dock inte själv konventionsbestämmelserna, utan hänvisar till den tolkning som getts av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, nedan *människorättsdomstolen*.

Människorättskonventionen har satts i kraft i Finland genom lag. Konventionen innehåller både materiella bestämmelser som gäller mänskliga rättigheter och bestämmelser om tillgång till rättsmedel och om förutsättningar för användningen av dem. Många av människorättskonventionens bestämmelser är av den arten att den kan bli direkt tillämpliga som sådana hos nationella förvaltnings- och lagskipningsmyndigheter.

I synnerhet artikel 6 i konventionen har ansetts ha central betydelse med tanke på

rättstillämpningen. Bestämmelsen innehåller de grundläggande kraven beträffande en rättvis rättegång, och stipulerar att åtal som har väckts mot en enskild skall behandlas i en oavhängig och opartisk domstol inom skäligen tid. Dessutom krävs det att motsvarande förfarande används i tvistemål som gäller en enskilds rättigheter och skyldigheter av privat natur (civil right). Till kravet på rättvis rättegång har man bl.a. fogat kravet på muntlig och offentlig handläggning, hörande och jämlik behandling av parterna samt motivering av beslut.

Bestämmelsens innehåll inskränker sig dock inte till tvistemål och brottmål. Människorättsdomstolen har nämligen förutsatt rätt till lagskipningsbeslut också i många ärenden som kan karakteriseras som offentlighetsrättsliga. Till följd av detta har artikel 6 ansetts definiera centrala aspekter av begreppet god förvaltningslagskipning. Nämda artikel lämpar sig dock inte formellt för alla skeden i verksamheten inom förvaltningens rättsskyddssystem och inte heller för alla områden inom förvaltningslagskipningen.

Den uppdelning mellan offentlig rätt och privaträtt som eventuellt görs i den nationella rätten är således inte avgörande när det gäller att avgöra om det är fråga om sådana rättigheter och skyldigheter av privat natur som omfattas av artikeln. Denna uppdelning är dock såtillvida riktgivande, att det i allmänhet för att artikel 6.1 skall vara tillämplig i ett ärende har förutsatts att det finns ett privaträttsligt rättsförhållande eller en privaträttslig rättighet.

Enligt människorättsdomstolens vedertagna praxis berör t.ex. återkallandet av olika närings- eller övriga tillstånd vanligen tillståndssökandens rätt på ett sådant sätt att den som beslutet gäller skall ha rätt till ett domstolsförfarande som avses i artikel 6 (t.ex. *Tre traktörer AB* 7.7.1989 A 159). Också ärenden som gäller sociala förmåner som baserar sig på lag och ärenden som gäller omhändertagande av barn har ansetts kunna höra till tillämpningsområdet för artikel 6.

Artikel 6 har i allmänhet inte ansetts vara tillämplig på tvister som gäller anställning av tjänstemän, tjänstekarriär eller avslutande av tjänst. Bestämmelsen har dock ansetts vara tillämplig i fall där uppgifterna för en tjäns-

teman som varit föremål för ett uppsägningsbeslut inte har omfattat myndighetsutövning (t.ex. *Pellegrin v. Frankrike* 8.12.1999). I tjänstemannaärenden har yrkandets ekonomiska karaktär således saknat betydelse, med undantag för ärenden som gäller tjänstepension och som primärt i alla fall hör till konventionsbestämmelsens tillämpningsområde.

Vid behandlingen av förvaltningsärenden har betydelsen av artikel 6 varit betydligt mindre än i lagskipningsärenden, även om en vid tolkning av konventionsbestämmelsen har framhåvt de procedurmässiga garantierna för rättvis rättegång också i relationerna mellan myndigheter och enskilda. Artikelns tillämplighet i förvaltningsärenden har begränsats i synnerhet av frågan om existensen av en rättstvist. I princip kan en rättstvist uppstå först när ett slutligt beslut har fattats.

Människorättsdomstolen har dock i vissa fall ansett att artikel 6 är tillämplig på behandlingen av ett förvaltningsärende. Här må nämnas fallet *Wiesinger v. Austria* (30.10.1991 A 213), där ett förfarande som hänförde sig till jordskifte och som hade dröjt över nio år hos en nationell förvaltningsmyndighet ansågs kränka sökandens rätt att få sin sak behandlad inom skäligen tid på det sätt som avses i artikel 6. I detta fall ansågs rättstvisten undantagsvis ha börjat medan förfarandet var anhängigt.

Konventionsbestämmelsen har tillämpats också i vissa fall som har gällt påförande av administrativa påföljder. Det har inte i och för sig ansetts strida mot människorättskonventionen att överföra domsrätt på förvaltningsmyndigheter när det gäller lindriga förseelser, bara den tilltalade har kvar möjligheten att föra ett för honom eller henne ofördelaktigt avgörande till en domstol som uppfyller kraven i artikel 6.1. Överföringen av domsrätt till en förvaltningsmyndighet måste emellertid kunna motiveras objektivt, för att man inte genom att karakterisera förseelserna som administrativa påföljder skall kunna grundlöst begränsa artikelns tillämplighet. Människorättsdomstolen har t.ex. betraktat administrativa böter som påförs för en ordningsförseelse som en straffrättslig påföljd, om den till sin reella karaktär är allmänt brottsförebyggande och bestämmelser om de fall där vederbörande motsätter sig påföljden

finns i strafflagen (*Oztürk v. Tyskland* 21.1.1984 A 73).

Europarådet har också publicerat ett antal handlingar med vägledning och rekommendationer som syftar till att understryka betydelsen av god förvaltnings sed och administrativa principer i verksamhet som riktar sig till medborgarna. Som exempel må nämnas handboken "Administration and You", som rådet publicerade 1997 och som innehåller de viktigaste rättsprinciper som skall följas i det administrativa beslutsfattandet.

### *De nordiska länderna*

#### Sverige

Sveriges första förvaltningslag (1971:290) trädde i kraft vid ingången av 1972 efter årtionden av omsorgsfull beredning. Lagen, som omfattade totalt 20 paragrafer, innehöll minimikraven beträffande förfarandet i förvaltningsärenden. En del av lagens bestämmelser tillämpades på behandlingen av förvaltningsärenden i allmänhet och en del bara på ärenden där det fanns en part. Till sin struktur och sitt innehåll påminde lagen om Finlands nuvarande förvaltningsförfarandelag. Den kom också att ha stor betydelse som förebild vid beredningen av förvaltningsförfarandelagen.

Behovet av att revidera förvaltningslagen uppstod strax efter att lagen hade trätt i kraft. År 1976 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att utreda interaktionen mellan myndigheter och medborgarna. Arbetsgruppen ansåg att bestämmelser som anger myndigheternas serviceskyldighet borde föras in i förvaltningslagen. Totalrevideringen av förvaltningslagen inleddes 1978. Justitiedepartementets arbetsgrupp som beredde reformen slutförde sitt arbete 1983 genom att avlåta ett förslag till ny förvaltningslag (SOU 1983:73). Den nya förvaltningslagen (1986:223) trädde i kraft i januari 1987.

Sveriges gällande förvaltningslag motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll 1971 års förvaltningslag. Största delen av den gamla förvaltningslagens bestämmelser överfördes till den nya lagen utan materiella ändringar. En betydande reform var dock att man frångick den strukturella tudelningen och att lagens tillämpningsområde utvidgades delvis

så att det också omfattade faktisk förvaltningsverksamhet. Lagen kompletterades också med bestämmelser som framhävde principen om myndigheternas serviceskyldighet och effektivitet i verksamheten. Dessutom togs det in i lagen bestämmelser om beslutsfattandet i ett kollegialt organ, anmälan av avvikande mening och rättelse av fel i beslut.

Förvaltningslagen med sina totalt 33 paragrafer bygger huvudsakligen på principer som gäller förfarandet vid behandlingen av ett anhängigt förvaltningsärende. Lagens tillämpningsområde har begränsats paragrafvis genom hänvisningar till begreppet myndighetsutövning. Lagen tillämpas hos förvaltningsmyndigheterna och domstolarna när de handlägger förvaltningsärenden. Bestämmelserna om serviceskyldighet och samarbete mellan myndigheter tillämpas också på myndigheternas övriga verksamhet.

Lagen innehåller också bestämmelser om hur en besvärsskrift skall sättas upp och tillställas besvärsmyndigheten. Lagen tillämpas också på behandlingen av besvärärenden då besvärsmyndigheten inte är en domstol. Förvaltningslagen är sekundär i förhållande till annan lagstiftning.

Förvaltningslagen innehåller ingen omfattande uppsättning bestämmelser om delgivning av handlingar, men enligt 21 § 1 mom. skall en part underrättas om innehållet i ett beslut. I paragrafen finns också bestämmelser om hur underrättelsen skall ske. Underrättelsen kan ske muntligen, genom vanligt brev, genom särskilda former av delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligen, om parten begär det. Bestämmelser om de särskilda delgivningssätten finns i delgivningslagen (1970:428). De delgivningssätt som föreskrivs i lagen är vanlig delgivning, särskild delgivning, postdelgivning, telefondelgivning, stämmningsmannadelgivning och kungörelsedelgivning.

Det har gjorts flera enskilda ändringar och kompletteringar i förvaltningslagen under dess giltighetstid. Här må särskilt nämnas en reform som främjar tillgången till service. Det är fråga om en lagändring (1999:286) som trädde i kraft 1999 och varigenom det till 5 § fogades en bestämmelse om myndigheternas öppethållningstider. Justitieombudsmannens ställningstagande enligt vilket

ämbetsverkens öppethållningstider borde ordnas på ett sätt som gynnar de grundläggande rättigheterna initierade reformen. Tillsvidare har det inte ansetts föreligga något särskilt behov av någon mera omfattande revidering av förvaltningslagen.

#### Norge

I norsk rätt var behandlingen av förvaltningsärenden ända fram till slutet av 1960-talet beroende av sedvanerätt och enskilda procedurnormer som ingick i speciallagstiftning. Rättsläget hade dock redan länge ansetts vara otillfredsställande, i synnerhet emedan det i hundratals år hade funnits allmänna bestämmelser om den allmänna lagskipningen. På grund av att det fanns så många olika slag av förvaltningsverksamhet och emedan det ständigt skedde strukturella förändringar inom den offentliga sektorn ansågs det vara svårt att utarbeta en allmän lag om behandlingen av förvaltningsärenden.

I synnerhet till följd av den kritik som hade framförts av laglighetskontrollmyndigheterna tillsatte den norska regeringen 1951 en kommitté med uppgift att utvärdera verksamhetsformerna inom förvaltningen och behovet av allmänna procedurbestämmelser gällande behandlingen av förvaltningsärenden. År 1958 avgav kommittén sitt betänkande som innehöll ett förslag till en förvaltningslag. I februari 1967 stadfästes förvaltningslagen (*Lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker: forvaltningsloven 10.2.1967*), som baserar sig på förvaltningskommitténs förslag. Lagen sattes i kraft genom en särskild promulgationslag. Förvaltningslagen trädde i kraft vid ingången av 1970.

Den norska förvaltningslagen omfattar totalt 51 paragrafer, fördelade på åtta kapitel. I flera bestämmelser har kungen givits behörighet att komplettera eller precisera lagens innehåll. I lagens senare del ingår bestämmelser som antingen kompletterar lagens tillämpningsområde eller innehåller undantag från det.

Lagen gäller statliga och kommunala myndigheter samt enskilda när de fattar förvaltningsbeslut som gäller någons rättigheter eller skyldigheter. Lagens materiella tillämpningsområde har spjälkts upp i tre delar så,

att en del av lagens bestämmelser tillämpas på myndigheternas verksamhet i allmänhet, en del på partsärenden (*enkeltvedtak*) och en del på administrativa normbeslut (*forskrifter*). Förvaltningslagen är sekundär i förhållande till annan lagstiftning.

Lagens 1 kap. innehåller rätt detaljerade bestämmelser om lagens tillämpningsområde och om undantag angående detta. Också sådana begrepp som är centrala med tanke på tillämpningen, t.ex. part och tjänsteman, har definierats särskilt. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om sådana procedurprinciper som framhäver den enskildes rättskydd, och om vilka det finns bestämmelser i Finlands förvaltningsförfarandelag. Dessa bestämmelser gäller tjänstemannajäv, utredning av ärenden och hörande av parter. I lagen bestäms det också om hur en fråga om jäv skall avgöras och hur behandlingen skall fortsätta på grund av jäv. Ytterligare innehåller lagen bestämmelser om delgivning av förvaltningsbeslut och om delgivningens betydelse med tanke på den tidpunkt då besvärstiden börjar löpa.

Under den tid den norska förvaltningslagen har varit i kraft har det gjorts många enskilda ändringar och kompletteringar i den, och en del av dem kan betraktas som synnerligen betydande. Lagen reviderades första gången 1976, då bestämmelser om tjänstemäns tystnadsplikt infördes i den. En annan rätt omfattande reform genomfördes 1995 (12.1.1995/22), då ändringar och kompletteringar gjordes i sammanlagt elva paragrafer. Genom reformen utvidgades rådgivningsskyldigheten och myndigheterna ålades en allmän skyldighet att ge mellanrapporter om hur behandlingen fortskrider. Samtidigt infördes i lagen bestämmelser om upptecknande av muntliga uppgifter (11 c §). Syftet med denna reform var att framhäva serviceprincipen, främja rättsskyddet och ställa upp minimikrav för myndigheternas verksamhet.

Den senaste ändringen av den norska förvaltningslagen, som gjordes 1999, gäller kungens rätt att inom vissa förvaltningssektorer fastställa exakta fatalietider för behandlingen av partsärenden. Samtidigt gavs kungen rätt att genom förordning meddela närmare föreskrifter om beräkningen av fatalietider.

## Danmark

Ända fram till medlet av 1980-talet saknades det i den danska rätten en allmän lag som reglerar behandlingen av förvaltningsärenden. Vid behandlingen av förvaltningsärenden tillämpades allmänna rättsregler som utformats i praxis vid laglighetskontrollen.

Danmarks första förvaltningslag (*Forvaltningslov nr 571 af 19/12/1985*) trädde efter tolv års beredning i kraft den 1 januari 1987. Samtidigt stiftades lagen om offentlighet i förvaltningen (*Lov om offentlighed i forvaltningen; Offentlighedsloven nr 572 af 19/12/1985*). Den danska förvaltningslagen tillämpas inte på Färöarna och inte heller på Grönland.

Den danska förvaltningslagen kan karakteriseras som en i koncentrerad form skriven processlag som innehåller de centrala procedurprinciperna som gäller det rättsskydd för den enskilda som tillgodoses på förhand. Förvaltningslagen, som innehåller sammanlagt 37 paragrafer, gäller alla organ inom den offentliga förvaltningen när dessa behandlar förvaltningsärenden. Lagens jävsbestämmelser tillämpas också på myndigheternas övriga verksamhet. Om lagens tillämpning hos enskilda sammanslutningen som sköter en offentlig förvaltningsuppgift föreskrivs särskilt.

Förvaltningslagen är indelad i nio kapitel. I lagen föreskrivs om de centrala procedurprinciper som ansluter sig till behandlingen av ärenden, t.ex. om hörande av parter och motivering av beslut samt om att besväransvisning skall fogas till beslut. Lagen innehåller också bestämmelser om partsoffentlighet och om tjänstemäns tystnadsplikt. Dessutom innehåller lagen bestämmelser som gäller delgivning av beslut.

Lagen innehåller få bestämmelser som skulle ge uttryck för serviceprincipen. Som ett sådant kan endast nämnas myndigheternas skyldighet att ge råd som gäller behandlingen av ett ärende och att överföra till rätt myndighet sådana handlingar som inte hör till deras behörighet. Justitieministeriet har utfärdat särskilda anvisningar om tillämpningen av lagen. Enligt tillämpningsanvisningarna omfattar rådgivningsskyldigheten också en skyldighet att ordna tolkning och skaffa översättning.

Innehållsmässig och till sina grundläggande principer har den danska förvaltningslagen förblivit så gott som oförändrad under hela sin giltighetstid. Den enda ändring som har gjorts i lagen sammanhänger med en revidering av lagen om offentlighet i förvaltningen år 1991.

## Island

Islands förvaltningslag (*Den islandske forvaltningslov 37/1993*) trädde i kraft vid ingången av 1994. Lagen motsvarar Danmarks förvaltningslag både till sin struktur och till sitt huvudsakliga innehåll. Ett väsentligt undantag utgörs dock av de allmänna principer gällande myndigheternas verksamhet som ingår i Islands förvaltningslag. Officialprincipen, jämlikhetsprincipen och proportionalitetsprincipen är inskrivna i lagen. Island är också det enda nordiska landet i vars förvaltningslag det föreskrivs om rättsverkningarna av en myndighets passivitet.

Islands förvaltningslag innehåller 35 paragrafer, fördelade på nio kapitel. Lagen tillämpas hos statliga och kommunala myndigheter. Lagen tillämpas också i kollegiala organ när de behandlar ett förvaltningsärende som gäller medborgarnas rättigheter eller skyldigheter. Förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas också på myndigheternas avtalsförfaranden och på motsvarande rättshandlingar av privaträttslig karaktär. Lagen innehåller en allmän bestämmelse om förfarandet för sökande av ändring.

## Vissa andra västeuropeiska länder

### Tyskland

I Tyskland är förvaltningsförfarandelagen (*Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976*), som trädde i kraft 1976, den centrala författningen på förbundsstatsnivå på den allmänna förvaltningsrättens område. Lagren innehåller 103 paragrafer, fördelade på åtta avdelningar som är indelade i tolv olika kapitel. Lagen tillämpas på offentligrättslig verk-



samhet vid myndigheter som anges närmare i lagens 1 och 2 §.

Den tyska förvaltningsförfarandelagen är innehållsmässigt betydligt mera omfattande än de nordiska förvaltningslagarna. Utöver allmänna bestämmelser om behandlingen av förvaltningsärenden innehåller lagen bestämmelser om förfarandet i anslutning till uppgörandet av offentlighetsrättsliga avtal samt om förtroendeuppdrag och nämnder. Dessutom föreskriver lagen om s.k. särskilda förvaltningsförfaranden. Dessa är formellt förvaltningsförfarande, försnabbat tillståndsförfarande och förfarande vid godkännande av planer.

Tysklands förvaltningsförfarandelag kan karakteriseras som en formell och innehållsmässigt exakt procedurförfattning. Bestämmelserna lämnar myndigheterna relativt begränsad prövning. Man har strävat efter att reglera också många typiskt principiella frågor i detalj. Som exempel kan det här hänvisas till myndigheternas samarbetskyldighet, om vilken lagen innehåller ytterligt detaljerade bestämmelser både i fråga om grunderna för och undantagen från denna skyldighet.

I lagen finns också talrika bestämmelser om förvaltningsbesluts beständighet och om rättelse av fel samt om återkallande av förvaltningsbeslut. Redan innan förvaltningsförfarandelagen stiftades fanns det i rättspraxis och i den juridiska litteraturen en etablerad uppfattning enligt vilken ett felaktigt beslut varigenom en rättighet beviljas inte kan återkallas utan bestämmelser som berättigar till det eller utan att allmänt intresse kräver det. Sålunda har också principen om tillitsskydd och allmänt intresse, som ligger till grund för denna princip, tagits upp i lagens 48 § bland förutsättningarna för återkallande av ett felaktigt förvaltningsbeslut.

Som ett särdrag i den tyska förvaltningsförfarandelagen må dessutom nämnas bestämmelserna i 49 a § om återställande av förvaltningsrättslig obehörig vinst. Enligt den huvudregel som framgår av paragrafen skall en förmån som utgivits med stöd av ett retroaktivt rättat eller återkallat förvaltningsbeslut återbetalas. I paragrafen bestäms också om den ränta som skall betalas på det belopp som skall återbetalas.

Schweiz

I den schweiziska förvaltningsrätten är förvaltningsförfarandelagen (*Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968*), som trädde i kraft i oktober 1969, den viktigaste förvaltningsrättsliga allmänna lagen. Lagen omfattar 82 artiklar och är indelad i fem kapitel. Sedd som en helhet reglerar förvaltningsförfarandelagen närmast två centrala frågekomplex: behandlingen av förvaltningsärenden och förvaltningslagskipningsförfarandet. Utöver detta innehåller lagen bestämmelser om specialmyndigheters sammansättning och om det förfarande som skall iaktas vid dem.

De bestämmelser om behandling av förvaltningsärenden som finns i 2 kap. i den schweiziska förvaltningsförfarandelagen motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll vad som i de nordiska ländernas förvaltningslagar bestäms om de procedurprinciper som framhäver det rättsskydd som tillgodoses på förhand. Ett undantag från detta utgörs av de allmänna bestämmelserna om beräkning av tidsfrister. Ytterligare innehåller lagen bestämmelser om huvudprinciperna gällande delgivning av handlingar och om verkställigheten av beslut.

Frankrike

Till åtskillnad från de övriga länder som här angetts som jämförelseobjekt innehåller Frankrikes lagstiftning ingen allmän författning som styr behandlingen av förvaltningsärenden. Systemet för den allmänna förvaltningen och de allmänna lärorna om den har huvudsakligen utformats på basis av domstolspraxis. Vid utformningen av domstolspraxis har Frankrikes högsta förvaltningsdomstol, *Conseil d'État*, spelat en central roll. I sin praxis har högsta förvaltningsdomstolen bl.a. fastställt principerna om myndighetsverksamhetens lagbundenhet och människornas jämlikhet. Också de inom förvaltningsförfarandet gällande rättigheterna att försvara sig, t.ex. rätten att bli hörd innan ett ärende avgörs, är rättsregler som vedertagits i rättspraxis.

Avsaknaden av en allmän författning om behandlingen av förvaltningsärenden samt å

andra sidan den omständigheten att de särskilda procedurbestämmelser som utvecklats inom olika förvaltningsgrenar är spridda och oenhetliga har lett till att vissa enskilda procedurprinciper har reglerats på ett allmänt plan. Det har t.ex. stiftats en speciallag om motivering av förvaltningsbeslut (*Loi no 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*). I nämnda lag har dock ingen allmän princip om motivering av förvaltningsbeslut fastslagits, utan det har endast angetts hurdana förvaltningsbeslut som i regel skall motiveras.

Den lag om medborgarnas rättigheter i deras kontakter med myndigheterna (*Loi no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*) som gavs i april 2000 var ett betydande framsteg i den franska förvaltningsrätten. Syftet med lagen är att förbättra den enskildes rättsskydd samt att förenkla och förenhetliga de förfaranden som skall iakttas vid behandlingen av förvaltningsärenden. Lagen syftar också till att främja växelverkan mellan myndigheter och enskilda.

I nämnda lag bestäms om överföring av handlingar, behandlingstider för förvaltningsärenden, hörande av parter och innehållet i förvaltningsbeslut. Lagen innehåller också bestämmelser om justitieombudsmannens verksamhet och om inrättande av förvaltningens allmänna serviceställen. Lagen tillämpas hos myndigheterna och enskilda som sköter en offentlig uppgift.

#### Holland

Hollands förvaltningslag (*Algemene wet bestuursrecht* 1994) trädde, med undantag av dess avdelning 5, i kraft 1994. Avdelning 5, som gäller tvångsmedel och utfärdande av administrativa allmänna anvisningar, trädde i kraft i januari 1998. Lagen innehåller allmänna bestämmelser om de krav som myndigheterna skall följa i sin verksamhet som involverar enskilda eller andra myndigheter.

I Hollands förvaltningslag har man följt en indelning och inre systematik som avviker från de övriga ländernas lagstiftning. Lagen har indelats enligt sakinnehåll i nio olika av-

delningar och vidare i kapitel, underkapitel och flera underavsnitt. Lagen kan karakteriseras som en omfattande kodifikation av det administrativa förfarandet, ty den innehåller bestämmelser om nästan 200 procedurrättsliga specialfrågor. Lagen tillämpas hos myndigheter och hos dem som sköter uppgifter inom den medelbara offentliga förvaltningen.

Lagen innehåller bestämmelser både om behandlingen av förvaltningsärenden och om det förfarande som skall iakttas i förvaltningslagskipningen. De bestämmelser som gäller behandlingen av förvaltningsärenden har indelats i allmänna och särskilda bestämmelser om avgöranden som meddelas i dessa ärenden. De allmänna bestämmelserna gäller alla administrativa avgöranden som ges i skriftlig form. De särskilda bestämmelserna tillämpas däremot endast i de ärenden där det är fråga om avgöranden som ges i enskilda fall, dvs. om förvaltningsbeslut som definieras närmare i lagen.

I lagen har man på ett ganska heltäckande sätt beaktat den enskildes möjligheter att delta och påverka. Också begreppet part har definierats så att det förutom en formell partsställning också omfattar en sådan på ett samhälleligt intresse baserad fördel som en förening, organisation eller annat samfund representerar genom sina åtgärder. Som ett intressant särdrag må ytterligare nämnas de i lagens allmänna del införda bestämmelserna om nationell verkställighet av bindande beslut som Europeiska gemenskapernas råd eller kommission har utfärdat.

De procedurrättsliga bestämmelserna motsvara i övrigt de centrala principer som regleras i de övriga ländernas förvaltnings- och förvaltningsförfarandelagar. I lagen anges också en huvudregel gällande behandlingstiden för förvaltningsärenden. Enligt den överskrids en skäligen behandlingstid, om myndigheten inte inom åtta veckor från att ett ärende har blivit anhängigt har gett ett beslut eller underrättat en part om att beslutet fördröjs.

#### Spanien

I Spanien stiftades den första enhetliga lagen om myndigheternas verksamhet och grunderna för förvaltningsförfarandet

redan 1889 (*Ley de 19 octubre 1889*). Nämn- da lag var samtidigt den första europeiska kodifikationen gällande förvaltningsförfaran- de. Även om lagen till sin natur är ett slags ramlag som endast innehåller de grundlägg- ande principerna för myndigheternas verk- samhet, har den betraktats som ett av de mest betydande framstegen i Spaniens förvalt- ningsrätt.

Ungefär ett halvt sekel senare beslöts det att den lag som reglerar grunderna för för- valtningsförfarandet skall spjälkas upp inne- hållsmässigt på två delar, och sålunda stifta- des 1957 en lag om de rättsliga grunderna för statens myndigheter (*Ley Régimen Juridico de la Administración del Estado, de 26 de ju- lio de 1957*) och ett år senare en allmän lag om behandlingen av förvaltningsärenden (*Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958*). Målet var att samla de spe- cialbestämmelser som gäller myndigheternas verksamhet och behandlingen av förvalt- ningsärenden så att de bildar egna helheter, samt att garantera ett enhetligt förfarande hos alla myndigheter. Nämn- da lagar utgjorde länge grunden för den spanska förvaltnings- rätten.

I samband med den grundlagsreform som genomfördes 1978 ledde de kvalitetsmässiga tilläggskrav som hade ställts på myndighets- verksamheten till revideringar av den gällan- de lagstiftningen. Till följd av detta ersattes förvaltningsförfarandelagen 1992 med en lag om grunderna för myndigheternas verksam- het och om förvaltningsförfarande (*Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, ley 30/1992*).

Spaniens gällande förvaltningsförfarande- lag är diger och omfattar 146 artiklar, förde- lade på tio avdelningar som är indelade i ka- pitel med underavdelningar. Lagen tillämpas hos statens och kommunernas myndigheter samt hos samfund som hör till lokalförvalt- ningen, och även hos andra organ inom den medelbara offentliga förvaltningen när de ut- övar offentlig makt. I artikel 142.3 har reger- ingen bemyndigats att utfärda närmare före- skrifter om lagens tillämpning. Lagens subsi- diära natur framgår av de enskilda paragra- ferna.

Lagen innehåller de viktigaste principerna

som gäller myndigheternas behörighet och behandlingen av förvaltningsärenden. I lagen bestäms också om verkställigheten av för- valtningsbeslut, delgivning och besvärsförfar- andet. Dessutom innehåller lagen bestäm- melser om påförande av administrativa på- följder, förfarandet vid väckande av talan i civil- och arbetsrättsliga tvister samt om grunderna för skadeståndsansvar.

Lagen innehåller flera bestämmelser av principiell natur som allmänt styr myndighe- ternas verksamhet. Av dessa må nämnas principerna om lagbundenhet, opartiskhet och tillitsskydd. Dessutom framhävs med- borgarnas rätt att medverka och samarbete mellan myndigheterna.

Under den tid Spaniens förvaltningsförfarandelag har varit i kraft har den revide- rats sammanlagt fyra gånger. Den mest omfattande reformen genomfördes genom en lagändring som trädde i kraft 1999. I sam- band med reformen fogades till lagen be- stämmelser om myndigheternas regionala or- ganisation, och det gjordes betydande kom- pletteringar i de bestämmelser som gäller förhållandet mellan myndigheterna och med- borgarna. De viktigaste procedurmässiga re- formerna gjordes i bestämmelser som gäller myndigheters passivitet, rättelse av fel i be- slut samt uppskjutande av verkställighet.

## Portugal

Portugals förvaltningsförfarandelag (*Códi- go do procedimento administrativo*; Decreto- Lei n:o 442/91 de 15 de Novembro) trädde som ett resultat av över tio års beredning i kraft i maj 1992. Genom lagen fullgjordes det uppdrag som ålagts lagstiftaren i artikel 267.4 i landets grundlag, enligt vilken be- stämmelser om administrativa förfaranden utfärdas genom lag. Grundlagen förutsätter att lagstiftningen om behandlingen av för- valtningsärenden skall säkerställa adekvata förfaranden hos myndigheterna samt garantera medborgarna möjligheter att delta i beslut som gäller dem.

Förvaltningsförfarandelagen är en allmän lag som reglerar medborgarnas och myndig- heternas relationer samt medborgarnas kon- takter med myndigheterna. Lagen, som framhäver kundernas synvinkel, har betrak-

tats som ett betydande framsteg i Portugals offentliga förvaltning som har karaktäriserats av formbundenhet och bristande flexibilitet.

Portugals förvaltningsförfarandelag består av 188 artiklar, som för klarhetens skull har fördelats på fyra avdelningar och flera underkapitel. Lagen tillämpas hos alla statliga myndigheter och alla myndigheter som hör till den lokala självförvaltningen. Om tillämpningen av lagen på den medelbara offentliga förvaltningen föreskrivs särskilt. Lagen är sekundär i förhållande till annan lagstiftning.

I lagen finns flera principer som styr myndigheternas verksamhet inskrivna. Bland dessa kan nämnas lagbundenhetsprincipen samt jämlikhets- och proportionalitetsprincipen och principen om opartiskhet. De allmänna principerna omfattar också kraven att medborgarnas fördel och rättigheter skall skyddas och att växelverkan mellan myndigheterna och enskilda skall främjas. I lagen framhävs också effektivitet i förfarandet och tillgången till rättsskydd.

Normkomplexet gällande behandlingen av förvaltningsärenden innehåller rätt detaljerade bestämmelser om hur handlingar sänds till myndigheterna och om procedurkraven beträffande behandlingen av ärenden. I synnerhet den exakta regleringen av de förfaranden som skall iakttas i de olika behandlingsskedena är beaktansvärd. T.ex. om skriftligt och muntligt hörande av parter föreskrivs i separata paragrafer. Lagen innehåller också täckande bestämmelser om behandlingstiden för ärenden och om verkan av en myndighets passivitet.

Utöver om behandlingen av förvaltningsärenden föreskriver lagen också om förvaltningslagslagsskipning. Som ett särdrag må ytterligare nämnas lagens regler om ingående av förvaltningsavtal och om rättsverkningarna av ett sådant.

#### 2.4. Bedömning av nuläget

##### Allmän bedömning

Förvaltningsförfarandelagen har betraktats som den viktigaste procedurförfattningen som styr behandlingen av förvaltningsärenden. Lagen har utgjort den centrala grunden

för den förfarande som skall iakttas då ärenden sköts vid myndigheterna, och erfarenheterna av tillämpningen av lagen har allmänt taget varit goda. En faktor som tyder på att lagen har fungerat väl är att det endast har gjorts små ändringar i den, och ändringarna har oftast sammanhängt med en revidering av annan lagstiftning.

Det utveckligen som har skett i förvaltningen och samhället efter att lagen trädde i kraft har dock ställt nya krav på lagstiftningen. Förvaltningen har i allt högre grad blivit kundorienterad och servicecentrerad. Grundlagens bestämmelser som framhäver principerna om god förvaltning har för sin del inverkat på detta. Inom olika förvaltningsgrenar har man understrukt behovet av att sköta förvaltningsuppgifterna på ett sätt som ur parterna synvinkel är möjligast enkelt, effektivt och kostnadsmässigt förmånligt.

Också den offentliga sektorns strukturer och verksamhetsformer har reformerats till många delar. Uppgifter som ankommer på myndigheterna har i allt högre grad överförts på privata att sköta. Privatiseringen har komplicerat de rättsliga ansvarsförhållanden som ansluter sig till beslutsfattandet.

Ett ytterliga problem kan anses vara det att bestämmelser om delfrågor som är viktiga med tanke på behandlingen av förvaltningsärenden finns i andra författningar. Procedurprinciper som avviker från förvaltningsförfarandelagen har också i allt högre grad tagits in i speciallagstiftning. Detta gör regelverket till en svåröverskådlig och innehållsmässigt oenhetlig helhet.

Förvaltningsförfarandelagen räcker inte som sådan till för att kunna uppfylla de nya krav som det nuvarande samhället och den internationella rättsutvecklingen ställer. Lagstiftningens nuläge kan skapa olägenheter som kan vara problematiska med tanke på parternas rättsskydd. Också myndigheternas skyldigheter ger till vissa delar rum för tolkning. Detta framhäver behovet av att se till att offentliga uppgifter sköts med iakttagande av enhetliga procedurprinciper.

Förvaltningsförfarandelagens tillämpningsområde

Med tanke på förvaltningsförfarandelagens

tillämpningsområde är det problematiskt att lagens tillämpning på den medelbara offentliga förvaltningen har lämnats beroende av bestämmelser som utfärdas genom förordning. En mera omfattande granskning av den övriga lagstiftningen visar att förvaltningsförfarandelagen inte undantagslöst har stiftats för att tillämpas hos enskilda sammanslutningar som behandlar förvaltningsärenden och utövar offentlig makt. I många fall har det endast delvis föreskrivits om tillämpning av förvaltningsförfarandelagen.

I praktiken har det ansetts vara oklart i vilken omfattning förvaltningsförfarandelagen tillämpas i den medelbara offentliga förvaltningen och hos enskilda sammanslutningar som sköter offentliga uppgifter. Denna utveckling har inneburit att myndigheterna allt oftare är tvungna att utreda de rättsliga gränserna för myndighetsutövning. Bristfälligheterna i regleringen kan också leda till betydande missförhållanden med tanke på den enskildes rättsskydd.

I samband med grundlagsreformen inskrevs det i 124 § grundlagen en bestämmelse som begränsar möjligheterna att överföra skötseln av offentliga uppgifter på aktörer utanför myndighetsmaskineriet. Enligt nämnda paragraf kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Kraven på rättssäkerhet och god förvaltning skall allmänt tolkas i samband med 21 § grundlagen och övriga bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet underströk i sitt betänkande (GrUB 10/1998 rd) betydelsen av att rättssäkerheten och god förvaltningssed säkerställs genom bestämmelser när förvaltningsuppgifter direkt genom lag eller med stöd av lag förs över på andra än myndigheter. Enligt 80 § 1 mom. grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Att bestämmelser utfärdas genom förordning uppfyller inte den nuvarande grundlagens krav.

Vad som ovan anförts sammanhänger del-

vis med frågan om förvaltningsförfarandelagens materiella tillämpningsområde. Den nuvarande regleringen lämnar verksamheter som ansluter sig till den s.k. faktiska förvaltningen utanför lagens tillämpningsområde. Med dessa verksamheter avses den del av den offentliga förvaltningsverksamheten som inte är beslutsfattande och inte myndighetsutövning. Det är uttryckligen sådana uppgifter som i många fall har anförtrots enskilda sammanslutningar att sköta. Bristerna i lagstiftningen kan leda till att medborgarna kan ha svårt att komma på det klara med sina rättigheter och skyldigheter. Det rådande rättsläget kan inte anses vara tillfredsställande till denna del.

Vidare kan det konstateras att förvaltningsförfarandelagen reglerar endast det förfarande som skall iaktas när traditionella, ensidiga förvaltningsbeslut fattas. Efter lagens ikraftträdande har de sätt på vilka myndigheterna tar beslut blivit mångsidigare och styrningssätten utökats. Sålunda har också myndigheternas avtalsförfaranden, som blivit allt allmänna under de senaste åren, till stora delar fallit utanför lagens tillämpningsområde. Detta kan anses vara en stor olägenhet, emedan avtal i stor utsträckning har befest sin ställning som en alternativ besluts- eller styrningsform. För närvarande varierar praxis t.ex. i fråga om i vilken mån privaträttsliga eller förvaltningsrättsliga principer skall följas i förfarandet.

Den omständigheten att förvaltningslagen inte innehåller definitioner på begrepp som är centrala med tanke på tillämpningen kan betraktas som en ytterligare, smärre brist. Utgående från rättspraxis kan det konstateras att i synnerhet avsaknaden av en definition av begreppet part har orsakat tillämpningssvårigheter. Grunderna för partsställning varierar också i någon mån inom olika förvaltningssektorer. Partsbegreppet har definierats i de flesta andra länders motsvarande allmänna lagar.

Principerna för god förvaltning och behandlingen av förvaltningsärenden

Förvaltningsförfarandelagen motsvarar allmänt taget rätt väl de grundläggande krav som grundlagen uppställer beträffande rätts-

skydd i förfarandet. Däremot innehåller lagen knappast alls sådana kvalitetsgarantier som framhäver god förvaltning. Lagen stiftades i syfte att garantera rättsskyddet i förfarandet, och bestämmelser av principiell natur ansågs inte passa in i den helhet som lagen utgör. Den serviceprincip som gäller för myndigheterna framgår närmast av bestämmelserna om rådgivningsskyldighet och överföring av handlingar. Detta kan inte anses vara tillräckligt med tanke på vad 21 § grundlagen föreskriver om vad som skall tryggas genom lag.

I synnerhet i praxis gällande laglighetskontrollen har garantierna för god förvaltning ansetts omfatta flera delfaktorer, t.ex. kraven på ändamålsenlighet i myndigheternas verksamhet, saklig behandling av kunderna och det allmänna kravet att iaktta god förvaltningssed. Också rådgivningsskyldigheten enligt förvaltningsförfarandelagen har getts en vid tolkning, och till god förvaltningssed har således ansetts höra inte bara att kunder ges råd i materiellrättsliga frågor utan också en allmän skyldighet att besvara sakliga och tillräckligt individualiserade frågor och förfrågningar som ställts myndigheten.

Till de garantier för god förvaltning som föreskrivs i grundlagen hör kravet att var och en skall få sitt ärende behandlat utan dröjsmål hos myndigheterna. Nämda princip framgår också av Europeiska unionens färskastadga om de grundläggande rättigheterna. Förvaltningsförfarandelagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om behandlingstidens längd.

I praktiken har behandlingstiderna varierat betydligt från fall till fall i olika förvaltningsärenden. Oftast har behandlingstiderna förlängts på grund av granskning och komplettering av uppgifter som kunden har givit, och av att utlåtanden har inhämtats hos andra myndigheter. Till god förvaltning hör att kunden ges en uppskattning om den genomsnittliga behandlingstiden när han eller hon anhängiggör sitt ärende. Det är fortfarande inte vanligt att kunderna ges en uppskattning om behandlingstidens längd. Kunderna bör också opartiskt upplysas om de omständigheter som gör det möjligt att påskynda behandlingen.

De procedurprinciper som framhäver den enskildes rättsskydd som tillgodoses på för-

hand är relativt allmänt formulerade i förvaltningsförfarandelagen. Avsikten med att använda en vag formuleringsteknik, som är typiskt för allmänna lagar, har varit att bestämmelserna skall kunna tillämpas flexibelt och anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Regleringen kan dock anses delvis ge rum för tolkning och lämna vissa detaljer som gäller förfarandet öppna. Lagen tillåter t.ex. förrättande av syn, men innehåller inga bestämmelser om det förfarande som skall iaktas vid syn. I allmänhet finns det inte heller i lagstiftningen några bestämmelser om förfarandet, med undantag för bestämmelser om protokollföring. Också frågan om hur förfarandet med hörande skall genomföras i praktiken lämnas till en del öppen i förvaltningsförfarandelagen.

Förvaltningsförfarandelagen lämnar också delvis rum för tolkning när det gäller myndigheternas skyldigheter i fråga om tillämpningen av procedurprinciperna. Detta har i någon mån ökat behovet av speciallagstiftning. Man har t.ex. i många fall blivit tvungen att genom specialbestämmelser precisera de principer som gäller fördelningen av utredningsansvaret och en parts skyldighet att skaffa utredning på eget initiativ. Å andra sidan är det omöjligt att utarbeta en speciallag så att den täcker alla enstaka fall.

I lagstiftningen har man klart kunna se en strävan att öka den enskildes möjligheter att delta i och påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Denna utveckling har till en del initierats av grundlagsreformen. I samband med den ålades lagstiftaren att främja den enskildes möjligheter att delta i och påverka beslutsfattandet i frågor som gäller honom eller henne själv och den egna livsmiljön. Man har också i större grad än tidigare strävat efter att beakta barnens fördel i beslutsfattandet i förvaltningen, och i många fall har man genom uttryckliga bestämmelser försökt säkerställa att så sker.

Genom bestämmelserna i 13 § förvaltningsförfarandelagen har man velat trygga andras än parter möjligheter att påverka beslutsfattandet i förvaltningsärenden. Utgångspunkten är att myndigheterna skall tillkännage offentligen att ett ärende är anhängigt, om avgörandet i ärendet kan ha en betydande verkan inom ett vidsträckt område el-

ler på ett stort antal personers förhållande. De centrala grundläggande begrepp som gäller användningen av möjligheterna att påverka är relativt vaga och motsvara inte helt syftet med det som lagstiftaren ålagt i grundlagen. Också till denna del måste lagstiftningen revideras.

Förvaltningsförfarandelagen innehåller bestämmelser om vissa principer som gäller rättsskyddet i förfarandet, och som avsevärt inverkar på en parts rättsliga ställning. Principerna gäller t.ex. hörande av parter och motivering av beslut. Betydelsen av rätten att bli hörd och av motiveringsskyldigheten har klart ökat under de senaste åren. Utöver grundlagen förutsätter också EG-rätten och den europeiska människorättskonventionen i regel att den nationella rättsordningen garanterar rätten att bli hörd och att få ett motiverat beslut åtminstone i ärenden som inverkar negativt på en parts rättsliga ställning.

Förvaltningsförfarandelagen gör det möjligt att i stor utsträckning avvika från principerna om hörande av parter och skyldigheten att motivera beslut. I synnerhet kan det anses vara problematiskt att det är möjligt att avvika från skyldigheten att höra parter på den grunden att ärendet är brådskande. På motsvarande sätt har det i ljuset av den nuvarande rättsutvecklingen visat sig vara tvivelaktigt att motivering kan utelämnas från beslut som gäller anställande i tjänstgöringsförhållande. Förvaltningsförfarandelagens bestämmelser i dessa avseenden förefaller inte till alla delar motsvara den nuvarande rättsutvecklingen.

En viktig komponent i det rättsskydd för den enskilde som tillgodoses på förhand är också att en part har faktiska möjligheter att komma på det klara med sina rättigheter och skyldigheter. Problem kan uppstå särskilt i de fall där det språk en part använder avviker från myndighetens språk. Därför man i förvaltningsförfarandelagen tryggt en parts rätt att under vissa förutsättningar få tolknings- och översättningshjälp som ordnas av myndigheten.

I samband med grundlagsreformen infördes i 17 § i grundlagens kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna en bestämmelse som framhäver ställningen för dem som använder ett minoritetsspråk. Dessutom skall

enligt 3 mom. i nämnda paragraf rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Detta i grundlagen inskrivna lagstiftningsuppdrag förutsätter att de relevanta bestämmelserna i förvaltningsförfarandelagen fås att motsvara den nuvarande rättsutvecklingen, och i synnerhet att bestämmelserna om den skyldighet myndigheterna har att enligt egen prövning ordna tolkning och översättning preciseras. Det är också skäl att öka parternas möjligheter att ge uppgifter muntligen.

Förvaltningsförfarandelagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om ett besluts form. Kravet på skriftlig form har betraktats som en vedertagen princip som hör till god förvaltning. Praxis utvisar att beslut ibland också har getts muntligen inom förvaltningen. Oklarheter i fråga om tillämpningen av ett förfarande med muntliga beslut kan leda till betydande rättsförluster med avseende på möjligheterna att utnyttja besvärsrätten. Med tanke på rättssäkerheten är det viktigt att tillämpningsområdet för ett förfarande med muntliga beslut preciseras.

Förvaltningsförfarandelagens procedurprinciper bygger till väsentliga delar på att de skall följas vid behandlingen av ärenden som gäller en enda part. I synnerhet bestämmelserna om rättande av fel har ansetts lämpa sig illa för rättande av beslut som gäller flera parter och för beslut i ärenden som behandlas i administrativt massförfarande. Den omständigheten att rättande av sakfel förutsätter parternas samtycke, och att skrivfel inte får rättas om rättelsen leder till ett oskäligt resultat för en part, har ansetts vara problematisk i de fall där det är fråga om ett ärende som gäller flera parter och där rättelsen har olika verkningar för olika parter.

Enligt gällande lag har en myndighet endast möjlighet att rätta ett sakfel eller ett skrivfel i ett beslut som myndigheten har fattat. Däremot har myndigheterna inte med stöd av förvaltningsförfarandelagen behörighet att ingripa då det gäller procedurfel. Till besvärmyndigheterna kommer det därför i praktiken in ett stort antal sådana yrkanden om ny behandling som grundar sig på att det har skett ett fel i förfarandet. Emedan det i

sådana fall där det har skett ett procedurfel oftast är fråga om klara och obestridliga fel, som till sin karaktär är jämförbara med sak- och skrivfel, är det skäl att utveckla bestämmelserna om rättelse så att myndigheterna får möjlighet att genom ny behandling undanröja ett procedurfel som belastar ett beslut.

Ytterligare kan det konstateras att förvaltningsförordningen inte anger att besvär-anvisning skall fogas till ett beslut, utan endast innehåller en hänvisning till förvaltningsprocesslagen. Detta kan betraktas som en olägenhet i det avseendet att skyldigheten att foga besvär-anvisning till ett beslut framför allt gäller i fråga om förvaltningsärenden.

#### Översändande av handlingar och delgivning

Lagen om översändande av handlingar och delgivningslagen, som båda har nära anknytning till behandlingen av förvaltningsärenden, kan i många avseenden anses vara föråldrade både innehållsmässigt och till sin utformning. Båda lagarna bereddes huvudsakligen på 1950-talet. Det är klart att nämnda lagars innehåll inte som sådant svarar mot den nuvarande rättsutvecklingen.

De målsättningar som låg i bakgrunden då lagen om översändande av handlingar stiftades har till många delar förlorat sin praktiska betydelse. Posten har allmänt befast sin ställning som medel för delgivning av handlingar. Däremot kan de principer om avsändarens ansvar och bestämmelser om ankomsttidpunkten som ingår i lagen om översändande av handlingar alltjämt anses ha betydelse för det förfarande som skall iaktas i förvaltningsärenden.

Ett problem som gäller delgivningslagen är att förfarandet med mottagningsbevis skall användas i så stor utsträckning. Den nuvarande lagen förutsätter att mottagningsbevis i princip alltid skall användas då någon fatalitet börjar löpa från beslutet, eller när beslutets ikraftträdelse förutsätter delgivning. Förfarandet med delgivningsbevis orsakar myndigheterna betydande kostnader, och det har inte alltid fungerat oklanderligt. Mottagarna har i många fall underlåtit att avhämta försändelsen, varvid kostnaderna har stannat myndigheten till last. Förfarandet med mottagningsbevis kan också betraktas som ett

långsamt och för parterna arbetsdrygt delgivningssätt.

Delgivningslagen lämnar också frågan om delgivning av förberedande åtgärder i någon mån öppen. Det framgår inte klart av lagen i vilka situationer förberedande åtgärder skall delges bevisligen och när andra delgivnings-sätt kan användas. Inte heller i praxis har det utformats principer som skulle precisera lagstiftningen och ange hur förberedande åtgärder skall delges.

Dessutom behöver förfarandena i anslutning till mellanhandsdelgivning och offentlig delgivning moderniseras. I synnerhet sådan mellanhandsdelgivning till gårdskarlen som nämns i delgivningslagen kan i de flesta fall inte längre i praktiken anses möjlig, emedan husbolagens skötsel huvudsakligen har anförtrots disponentbyråer.

#### Sammanfattande synpunkter

Allmänt kan det konstateras att nuläget beträffande lagstiftningen om behandlingen av förvaltningsärenden är sådant att det finns behov av ett flertal reformer av varierande art och innehåll. För att dessa behov skall kunna tillgodoses krävs det förutom ändringar och kompletteringar i lagstiftningen också till en del helt ny lagstiftning.

Det är också värt att beakta att förvaltningslagarna i alla de länder som varit jämförelseobjekt är nyare och innehållsmässigt mera omfattande än Finlands förvaltningsförordning. De flesta ländernas lagar har också reviderats och kompletterats under den tid de har varit i kraft. I många fall har revideringsbehoven betingats av en strävan efter att framhäva de kvalitetskrav som är utmärkande för god förvaltning och att främja effektivitet i myndigheternas verksamhet. Också med tanke på EG-rätten är det viktigt att dessa aspekter beaktas.

### 3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

#### 3.1. Mål och medel

Propositionens viktigaste syfte är att göra den allmänna lagstiftningen om behandlingen av förvaltningsärenden sådan att den uppfyl-



ler de krav som dagens samhälle och rättsutvecklingen ställer. Genom den föreslagna lagen främjas kvaliteten och effektiviteten i myndigheternas verksamhet och förbättras den enskildes rättsskydd i förvaltningen. Genom reformen utformas klarade och exaktare bestämmelser om de förfaranden som skall iaktas vid behandlingen av förvaltningsärenden, och den nuvarande lagstiftningen kompletteras med beaktande av de strukturella förändringarna inom förvaltningen.

Det föreslås att de allmänna bestämmelserna om behandlingen av förvaltningsärenden skall samlas i en ny, enhetlig lag. Den nya lagen skall heta förvaltningslag. Den föreslagna lagen skall utgöra en klar och logisk grund för det förfarande som skall iaktas i förvaltningen. Också i flera andra länder finns de allmänna bestämmelserna om förfarandet i förvaltningsärenden samlade i en enhetlig lag.

Propositionens mål försöker man nå för det första genom att i lagen skriva in de viktigaste grundläggande bestämmelserna om god förvaltning. Regleringen innebär att det ställs en viss kvalitetsmässig utgångsnivå för myndigheternas verksamhet. Avsikten är att föreskriva sådana kvalitetsmässiga krav som ger uttryck för god förvaltning och som har ansetts höra till det lagstiftningsuppdrag som ålagts i 21 § 2 mom. grundlagen.

För det andra skall det i lagen bestämmas om procedurkrav som hänför sig till anhängiggörandet och behandlingen av förvaltningsärenden, och som är nödvändiga med tanke på det rättsskydd för den enskilde som tillgodoses på förhand. Till denna del skall lagstiftningen huvudsakligen bygga på principerna i den nuvarande förvaltningsförfarandelagen. De procedurprinciper som finns i förvaltningsförfarandelagen har visat sig vara ändamålsenliga, och det är inte skäl att ändra grunderna för dem. Reformerna skall huvudsakligen innebära att praxis i fråga om vissa enskilda skeden i förfarandet görs klarare och preciseras. Samtidigt kompletteras lagstiftningen till den del det behövs med tanke på reformens syften.

För det tredje skall en täckande helhet normer om delgivning av förvaltningsbeslut och andra handlingar tas in i lagen, med utgångspunkt i den nuvarande delgivningsla-

gen. Förfarandena i anslutning till delgivning skall dock förenklas och regleringen skall också i övrigt genomföras så att den blir klarare.

För att målen skall kunna nås är det ytterligare viktigt att lagens tillämpningsområde utvidgas så att det omfattar den medelbara offentliga förvaltningen och privata som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Lagens tillämpningsområde bestäms sålunda utgående från uppgiftens art och inte på basis av organisatorisk ställning. Avsikten är att lagen så väl som möjligt skall täcka alla former av offentlig förvaltning.

Ett syfte med reformen är också att göra myndigheternas skyldigheter vid skötseln av sina uppgifter klarare, samt att främja den enskildes möjligheter att på det sätt som förutsätts i grundlagen delta i och påverka ärenden som gäller honom eller henne själv. Avsikten är att skapa ett system som stöder den enskildes egna möjligheter att sköta sina förvaltningsärenden. För att detta mål skall kunna nås krävs det dels att de procedurmässiga möjligheterna att påverka utökas och dels att det fästs tillräcklig uppmärksamhet vid kundernas behov när det ordnas möjligheter för kunderna att sköta sina angelägenheter och service erbjuds.

Det lagtekniska målet är att språkligt modernisera den gällande lagstiftningen och i synnerhet att förenkla förfarandena vid delgivning av handlingar. Genom propositionen görs reglerna också klarare genom att de begrepp som har att göra med att ett förvaltningsärende anhängiggörs, behandlas och delges förenhetligas. Målet är vidare att behovet av speciallagstiftning om behandlingen av förvaltningsärenden skall vara så litet som möjligt. Den lagstiftning som gäller verksamheten i förvaltningen skall bli en mera heltäckande och enhetligare helhet än den varit.

Genom propositionen undanröjs sådana brister i den gällande lagstiftningen som har aktualiserats på grund av grundrättsreformerna, och det utfärdas bestämmelser om sådana krav som den reformerade förvaltningen och den internationella rättsutvecklingen kräver och som det inte var möjligt att förutse när förvaltningsförfarandelagen stiftades. Bedömd som en helhet skulle den fö-

reslagna förvaltningslagen vara den viktigaste allmänna lag genom vilken garantierna för god förvaltning förverkligas och främjas.

### 3.2. De viktigaste förslagen

#### *Förvaltningslagens struktur och tillämpningsområde*

##### Lagens struktur

När de gällande allmänna författningar som gäller behandlingen av förvaltningsärenden ersätts med en enda enhetlig förvaltningslag krävs det nya strukturella och innehållsmässiga lagtekniska lösningar. Med beaktande av det frågekomplex som är föremål för reglering och med beaktande av tillämpningsområdet finns det inte skäl att i den föreslagna förvaltningslagen använda en sådan strukturell tudelning som i förvaltningsförfarandelagen.

Man har strävat efter att göra den föreslagna lagen till en helhet som både ur myndigheternas och ur kundernas synvinkel är så klar, logisk och lättförståelig som möjligt. I lagens disposition har man följt en strukturell systematik som motsvarar ärendenas behandlingsskeden. Om de särskilda procedurkraven gällande partsärenden bestäms det i de enskilda paragraferna genom hänvisning till partsbegreppet. I likhet med andra omfattande allmänprocessuella författningar föreslås förvaltningslagen bli indelad i fyra avdelningar och vidare i tolv kapitel som följer:

#### I AVDELNINGEN. Allmänna bestämmelser

1 kap. Lagens syfte och tillämpningsområde

2 kap. Grunderna för god förvaltning

3 kap. Partsställning och förande av talan

#### II AVDELNINGEN. HUR ETT FÖRVALTNINGSÄRENDE BLIR ANHÄNGIGT OCH BEHANDLAS HOS EN MYNDIGHET

4 kap. Hur en handling sänds till en myndighet och hur ett förvaltningsärende blir anhängigt

5 kap. Allmänna krav beträffande behandlingen av ärenden

6 kap. Utredning av ärenden och hörande av parter

7 kap. Avgörande av ärenden

8 kap. Rättelse av fel i beslut

#### III AVDELNINGEN. DELGIVNING AV FÖRVALTNINGSBESLUT OCH ANDRA HANDLINGAR

9 kap. Allmänna bestämmelser om delgivning

10 kap. Förfarande som skall iaktas vid delgivning

#### IV AVDELNINGEN. SÄRSKILDA BESTÄMMELSER OCH IKRAFTTRÄDANDE

11 kap. Vissa särskilda bestämmelser

12 kap. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I samband med beredningen övervägdes möjligheten att i förvaltningslagen ta in bestämmelser om obehörig vinst samt om dröjsmålsränta på och preskription av offentlighetsrättsliga fordringar. Bestämmelser om materiellrättsliga frågor skulle dock inte på ett naturligt sätt passa in i en allmän lag som reglerar procedurrättsliga principer. Behovet av en reglering av dessa frågor skulle också kunna leda till en innehållsmässig obalans i lagen. Vid beredningen stannade man således för att det skall stiftas en egen, separat lag om offentlighetsrättsliga fordringar.

Det föreslås att vissa direkta hänvisningar till vissa förvaltningsrättsliga och civilrättsliga allmänna lagar tas in i förvaltningslagen. Hänvisningsbestämmelser behövs när dessa gäller bestämmelser som kompletterar förvaltningslagen, eller som på något annat sätt har betydelse för enskilda skeden i förfarandet, men som ändå inte hör till de viktigaste med tanke på tillämpningen av lagen och som onödigt skulle förlänga förvaltningslagen om de skulle skrivas på nytt.

Den föreslagna förvaltningslagen innehåller sammanlagt 71 paragrafer. Den är således klart mera omfattande än förvaltningsförfarandelagen, och är ungefär lika lång som förvaltningsprocesslagen som reglerar förfarandet vid förvaltningslagskipning. Det är dock något vilseledande att använda förvaltningsförfarandelagen som jämförelseobjekt, emedan den föreslagna förvaltningslagen har ett större tillämpningsområde. Om man däremot jämför förvaltningslagens längd med den sammanlagda längden av förvaltningsförfarandelagen, lagen om översändande av hand-

lingar samt delgivningslagen, kan man konstatera att den föreslagna förvaltningslagen är kortare än dessa.

#### Lagens tillämpningsområde

Förvaltningslagens tillämpningsområde föreslås bli bestämt på ett sätt som i viss mån avviker från förvaltningsförfarandelagen. Enligt förslaget skall lagen tillämpas på förfaranden som skall iakttas i förvaltningsärenden hos myndigheter. Lagen skall således tillämpas också på andra åtgärder än sådana som omedelbart hänför sig till behandlingen av ett anhängigt förvaltningsärende. Det skulle här vara fråga dels om sådant översändande av handlingar till en myndighet som sker innan ett ärende blir anhängigt och dels om delgivning av förvaltningsbeslut och andra handlingar. Dessutom skall i lagen bestämmas om de grunder för god förvaltning som skall tillämpas på myndigheternas verksamhet i allmänhet.

Lagens tillämpningsområde skall inte omfatta lagskipning, förundersökning, polisundersökning eller utsökning. Lagen skall inte heller tillämpas på militära kommandomål eller på order som har utfärdats inom förvaltningen och som gäller utförande av ett uppdrag eller vidtagande av någon annan åtgärd. Tillämpningsområdet skall inte heller gälla den laglighetskontroll som utövas av de högsta laglighetsövervakarna. Lagen skall däremot i tillämpliga delar tillämpas på behandlingen av ärenden som gäller förvaltningsklagan hos andra myndigheter.

Den föreslagna förvaltningslagen skall tillämpas hos statliga och kommunala myndigheter, hos självständiga offentligtrettsliga inrättningar samt hos ämbetsverken vid riksdagen och hos republikens presidents kansli. Myndighetsbegreppet omfattar också statens affärsverk och offentligtrettsliga föreningar samt enskilda när dessa sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Frågan om huruvida de gällande allmänna lagar som gäller behandlingen av förvaltningsärenden skall tillämpas inom den medelbara förvaltningen och hos enskilda som sköter offentliga uppgifter har i många fall gett rum för tolkning, eller så baserar sig tillämpningen på förordning. För de enskilda myndigheternas vidkommande be-

stäms tillämpningsområdet enligt ungefär samma grunder som när det gäller offentlighetslagen.

En betydande reform jämfört med den nuvarande lagstiftningen är, att lagens tillämpningsområde utsträcks till att omfatta förvaltningsavtal. De förvaltningsavtal som hör till lagens tillämpningsområde gäller sådan behörighet som tillkommer en myndighet och som ger befogenhet att utöva offentlig makt eller att sköta en offentlig förvaltningsuppgift. Utgångspunkten är att ett förvaltningsavtal inte skall jämföras med ett förvaltningsbeslut i fråga om sina rättsverkningar. Valet av rättegångsväg klargörs genom att det i lagen anges att tvister som gäller förvaltningsavtal behandlas vid förvaltningsdomstol. Detta förutsätter också att 69 § förvaltningsprocesslagen preciseras.

Vid beredningen av propositionen övervägdes också behovet av att i lagen införa ett särskilt kapitel om förvaltningsavtal, så som det har gjorts i den tyska förvaltningslagen. Myndigheternas avtalsverksamhet är dock behäftad med många svåra frågor, som inte kan lösas enbart genom förvaltningslagen. Dessa gäller bl.a. skadestandsfrågor som ansluter sig till ingåendet av avtalen samt frågor som gäller avtalens bindande karaktär och varaktighet.

Förvaltningslagen skall vara sekundär i förhållande till annan lagstiftning. Propositionens utgångspunkt är att avvikelser från förvaltningslagen får ske endast med stöd av lag.

#### *Frågor som skall regleras i förvaltningslagen*

##### Grunderna för god förvaltning

Det föreslås att de grundläggande bestämmelserna om grunderna för god förvaltning skall tas in i 2 kap. förvaltningslagen. Dessa bestämmelser kompletterar de procedurprinciper som skall följas i förvaltningsärenden. Dessutom ställer de krav på den verksamhet som för närvarande faller utanför förvaltningsförfarandelagens tillämpningsområde. Det är dock inte möjligt att i lagen ta in bestämmelser om alla faktorer som ingår i god förvaltning, utan avsikten är att säkerställa

endast den utgångsnivå som skall följas i myndigheternas verksamhet.

Grunderna för god förvaltning skall omfatta bestämmelser om de viktigaste grunderna för de allmänna rättsprinciper som styr myndigheterna prövningsrätt (6 §). Med tanke på såväl den allmänna rättssäkerheten och de grundläggande fri- och rättigheterna som på legalitetsprincipen som myndigheterna skall följa är det viktigt att också myndigheternas prövningsrätt regleras genom bestämmelser i lag.

Grunderna för god förvaltning skall också omfatta bestämmelser om serviceprincipen och ändamålsenlighet i servicen. (7 §). Kravet att ärendena skall kunna skötas effektivt och ändamålsenligt kan anses vara den centrala utgångspunkten för en kundorienterad förvaltning. Regleringen framhäver särskilt att kundens behov skall beaktas när det ordnas möjligheter för kunderna att sköta sina ärenden.

Det föreslås att myndigheterna skall åläggas en större skyldighet än för närvarande att ge sina kunder råd i frågor som hör till deras verksamhetsområde (8 §). Dessutom skall myndigheterna ha en allmän skyldighet att svara på frågor och förfrågningar som gäller skötseln av ärenden samt att vid behov anvisa kunden till en behörig myndighet.

Grundläggande bestämmelser om gott språkbruk som krävs av myndigheterna föreslås bli införda i lagen (9 §). Avsikten är att säkerställa att myndigheternas språkliga framställning uppfyller vissa kvalitetskrav. Däremot skall lagen inte innehålla bestämmelser om språkliga rättigheter i kundernas kontakter med myndigheterna.

Dessutom föreslås lagen innehålla bestämmelser om de grundläggande principerna om samarbete mellan myndigheterna (10 §). Enligt lagförslaget skall myndigheterna inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver på begäran bistå en annan myndighet i skötseln av ett förvaltningsuppdrag. Myndigheterna skall också i övrigt försöka främja samarbete mellan myndigheterna. Avsikten är i synnerhet att göra förvaltningen effektivare och mera välfungerande.

Förfarande som skall tillämpas i förvaltningsärenden

Lagen skall huvudsakligen bestå av bestämmelser om det förfarande som skall iaktas i förvaltningsärenden. Bestämmelserna skall till sina viktigaste delar bygga på principerna i gällande förvaltningsförfarandelag. Den nuvarande regleringen kompletteras och preciseras till den del det behövs med tanke på reformens syften. Det föreslås att en del av förvaltningsförfarandelagens bestämmelser skall överföras som sådana till förvaltningslagen. Lagen skall också innehålla bestämmelser om översändande av handlingar till myndigheterna och om delgivning av handlingar.

Partsställning och förande av talan

Det föreslås att begreppet part skall definieras i lagen (11 §). Enligt lagförslaget är en part den vars rätt, fördel eller skyldighet ett ärende gäller. Man har velat definiera begreppet så att det så väl som möjligt motsvarar det partsbegrepp som allmänt används i förvaltningsrätten.

I synnerhet den omständigheten att man i lagen frångår förvaltningsförfarandelagens strukturella tudelning och i stället använder en strukturell systematik som följer ärendenas behandlingsskeden talar för en definiering av partsbegreppet. Då bestämmelser om de särskilda krav som gäller behandlingen av partsärenden införs i de enskilda paragraferna är det viktigt att begreppets innebörd framgår av lagen.

Om anlitan av ombud och biträde samt om tystnadsplikt för dessa föreslås bestämmelser (12 § och 13 §) som med undantag av vissa preciseringar i stort sett motsvarar de nuvarande. Vissa kompletteringar som behövs med tanke på lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreslås dock bli införda i bestämmelserna om tystnadsplikt.

Bestämmelserna om förande av talan och om intressebevakning (14, 15 och 35 §) skall tas in i förvaltningslagen med i huvudsak samma innehåll som de har i den nuvarande förvaltningsförfarandelagen. Dessa bestäm-

meler har nyligen reviderats och det har inte framkommit något särskilt behov att igen revidera dem. Den viktigaste ändring som föreslås är att åldersgränsen i fråga om minderårigas rätt att själv föra sin talan sänks från femton år till tolv år. Bakgrunden till den föreslagna ändringen är att barnens rättsliga ställning framhävs i den nya grundlagen och i de internationella avtal om barnens rättigheter som är bindande för Finland.

Hur en handling sänds till en myndighet och hur ett ärende blir anhängigt

Det föreslås att bestämmelser om sändande av handlingar till myndigheter skall införas i förvaltningslagen. Lagen skall innehålla de centrala principer om avsändarens ansvar samt om individualisering av handlingar och om ankomstdag, som för närvarande framgår av lagen om översändande av handlingar. Enligt förslaget skall avsändarens ansvar också vara förbundet med en skyldighet att ta reda på vilken myndighet som är behörig att behandla ärendet. Lagen föreslås inte innehålla bestämmelser om hur en handling skall sändas till en myndighet, utan detta skall enligt den huvudregel som framgår av lagförslaget få avgöras av avsändaren.

Det föreslås att bestämmelserna om hur ett ärende anhängiggörs samt om överföring och komplettering av handlingar skall bibehållas i stort sett sådana de är i förvaltningsförfarandelagen, med undantag för vissa preciseringar. I syfte att förbättra parternas rättsliga ställning föreslås det dock att bestämmelserna skall kompletteras med bestämmelser om tidpunkten för inträde av anhängighet (20 §). Avsikten med förslaget är inte att ändra nuvarande praxis, utan endast att fastställa de centrala principerna angående tidpunkten för inträde av anhängighet.

Allmänna bestämmelser om behandlingen av ärenden

Rätten att få ett ärende behandlat utan dröjsmål hör till de garantier för god förvaltning som enligt 21 § 2 mom. grundlagen

skall tryggas genom lag. Därför föreslås det att bestämmelser om de grundläggande förutläggningarna gällande behandling utan dröjsmål skall tas in i förvaltningslagen (23 §).

Utöver bestämmelser om det tidsmässiga effektmedel som gäller behandlingen skall förvaltningslagen också innehålla bestämmelser om skyldigheten att på en parts begäran ge denne en uppskattning om när beslutet kommer att ges. Den föreslagna regleringen möjliggör en tillräcklig flexibilitet för bestämning av behandlingstiderna i enskilda fall.

Vid beredningen övervägdes också andra lösningar. Det enklaste sättet skulle vara att ta in i lagen en sådan bestämmelse om skyldigheten att behandla ärenden snabbt som motsvarar 21 § 1 mom. grundlagen. Det är dock uppenbart att ett sådant allmänt tidsmässigt effektmedel inte nämnvärt skulle ändra den rådande situationen. Om bestämmelsen inte preciseras, skulle man sannolikt inte fästa större avseende vid behandlingstiden än för närvarande.

En annan möjlighet skulle vara att föreskriva en exakt tidsfrist som skulle gälla behandlingen av alla förvaltningsärenden. En schematisk och undantagslös tidsgräns kan dock på grund av förvaltningsärendenas varierande art inte anses vara ändamålsenlig. I olika typer av förvaltningsärenden är också betydelsen av behandlingstidens längd olika för parterna. En schematisk behandlingstid skulle vara problematisk i synnerhet i de fall där det är fråga om ett förvaltningsärende med vittomfattande verkningar och där flera aktörer måste höras och tilläggsutredning inhämtas för att ärendet skall kunna avgöras. Om det i ett sådant ärende skulle vara nödvändigt att meddela ett beslut innan det är möjligt att få tillräcklig utredning, skulle förfarandet kunna leda till betydande rättskyddsproblem.

En bestämmelse som skulle förutsätta att beslut fattas inom en viss tid, som dock av särskilda skäl skulle kunna förlängas, kunde vara ett smidigare alternativ än det ovanstående. Då skulle det vara nödvändigt att ge parten en uppskattning om den tid behandlingen kräver. De särskilda skäl som skulle berättiga till förlängning av behandlingstiden skulle närmast kunna ha att göra med ären-

dets natur och särskilda omständigheter. Den omständigheten att undantagsbestämmelsens tillämpningsområde skulle vara så omfattande skulle dock kunna vålla problem, dvs. svårigheter att avgöra när det finns grund för att åberopa särskilda skäl. Det skulle också bli nödvändigt att överväga om vissa typer av ärenden borde klassificeras som sådana som omfattas av tillämpningsområdet.

Vid avvägningen av alternativen fick man stöd också av andra länders lagstiftning, där tidsfrister för behandlingen av förvaltningsärenden och allmänna tidsmässiga effektmedel är synnerligen vanliga. Regleringen har genomförts lagtekniskt på många olika sätt. I Hollands, Spaniens, Frankrikes och Greklands allmänna lagar om behandlingen av förvaltningsärenden har en viss tidsfrist fastställts. Tidsfristen längd varierar mellan två och fyra månader. De nordiska ländernas förvaltningslagar innehåller inte exakta bestämmelser om tidsfrister för behandlingstiderna. I den svenska, norska och isländska lagen har myndigheterna dock ålagts skyldighet att behandla ett anhängigt ärende utan grundat dröjsmål.

Med beaktande av de olika regleringsalternativen och de problem som sammanhänger med dem stannade man vid beredningen för en innehållsmässigt flexibel lagteknisk lösning. När förvaltningsärenden avgörs är det i sista hand alltid fråga om enskilda fall. Också i s.k. rutinärenden kan det förekomma behov att avvika från en regelmässig behandlingstid.

Det föreslås att skyldigheten att behandla ärenden gemensamt skall utvidgas så att den gäller alla ärenden som inverkar på varandra (25 §). Den föreslagna ändringen effektiviserar behandlingen och säkerställer att beslutsfattandet koncentreras.

I 26 §, som gäller tolkning och översättning, förbättras rättigheterna för dem som använder ett minoritetsspråk och dem som på grund av handikapp eller sjukdom behöver tolknings- eller översättningshjälp. Man har strävat efter att förbättra de sistnämndas rättigheter i synnerhet genom att precisera bestämmelsen om sådan tolkning och översättning som ordnas enligt prövning. De föreslagna ändringarna är nödvändiga på grund av 17 § 3 mom. grundlagen, som förutsätter

att rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp skall tryggas genom lag.

Angående tjänstemannajäv föreslås det att bestämmelser som är mera logiska och innehållsmässigt täckande än de nuvarande skall införas i förvaltningslagen (27-30 §). I den första av dessa bestämmelser införs huvudregeln gällande jäv. Enligt huvudregeln får en jävig tjänsteman inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande vid behandlingen. I förslaget har man också velat precisera kretsen av övriga aktörer som deltar i behandlingen av ett ärende och i fråga om vilka jäv bedöms på samma grunder som när det gäller jäv mot tjänstemän.

Jävsgrunderna föreslås inte i och för sig bli kompletterade, men kretsen av nära släktingar definieras så att den motsvarar de närstående som avses i de nyligen reviderade bestämmelserna om domarjäv. I propositionen har också de som lever i registrerat partnerskap beaktats.

Särskilda bestämmelser om avgörande av en fråga om jäv skall tas in i lagen. Enligt huvudregeln skall en tjänsteman själv avgöra frågan om sin jävighet. Ett kollegialt organ beslutar dock i frågan om jäv mot någon av dess medlemmar och mot föredraganden samt mot någon annan som har rätt att närvara. Enligt den huvudregel som framgår av lagförslaget får en medlem och föredraganden inte delta i behandlingen av frågan om sin jävighet.

Möjligheten att som jävig behandla ett ärende inskränks jämfört med nuläget, genom att det krävs att jävet inte kan inverka på avgörandet i ärendet i vilket översättning sker. Den föreslagna ändringen behövs för att säkerställa opartiskhet i tjänsteutövning.

#### Utredning av ärenden

Man har strävat efter att utforma exaktare bestämmelser än de nuvarande om fördelningen av utredningsansvaret mellan myndigheterna och parterna (31 §). Den omständigheten att myndigheterna har det huvudsakliga ansvaret för utredningen av ett ärende framhävs genom att det krävs att myndigheterna, genom att skaffa den information och

den utredning som behövs för att ärendena skall kunna avgöras, skall se till att ärendena utreds tillräckligt och på behörigt sätt. För att effektivisera behandlingen föreslås det att parternas eget initiativ vid anskaffningen av utredning skall ökas. En part skall också åläggas en allmän skyldighet att medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har anhängiggjort.

Bestämmelserna om begäran om utredning och om fristen för framläggande av utredning skall huvudsakligen förbli oförändrade. Bestämmelserna om utsättande av frist skall dock för klarhetens skull samlas i en paragraf (33 §). I de fall som avses i lagen skall det vara obligatoriskt att sätta ut en frist.

Innehållet i principen om hörande preciseras genom att det föreskrivs att en part inte bara skall få framföra sin åsikt om yrkanden och utredningar som eventuellt inverkar på ärendet, utan också få framföra sin åsikt om det förvaltningsärende som behandlas. Ytterligare föreslås det att undantagen gällande hörande av part skall inskränkas (34 §) av rättssäkerhetsskäl. Enligt förslaget skall avvikelser från skyldigheten att höra parter inte i framtiden få ske enbart på den grunden att beslutet är brådskande. I övrigt skall grunderna för undantagen motsvara vad som för närvarande bestäms i förvaltningsförfarandelagen.

Det föreslås dessutom att man i lagen skall befästa den princip som hör till god förvaltningssed och som föreskriver att en part skall underrättas om att han eller hon har beretts tillfälle att avge förklaring (36 §). Av paragrafen framgår också kravet att det material hörandet gäller skall läggas fram i form av handlingar.

Parternas rätt att framföra yrkanden eller utredning muntligen skall förbättras (37 §). Enligt förslaget skall myndigheterna på begäran bereda en part möjlighet att framföra yrkande eller framlägga utredning muntligen, om det är nödvändigt för att ärendet skall kunna utredas och ett skriftligt förfarande skulle bereda parten oskäliga svårigheter. Underlåtelse att bereda sådant tillfälle skall således i framtiden inte kunna motiveras t.ex. med det tilläggsarbete uppteckningen av uppgifterna orsakar myndigheten.

Bestämmelser om det förfarande som skall

iaktas vid syn och inspektion föreslås bli införda i lagen (38 och 39 §). Utgångspunkten är att det i lagen endast skall bestämmas om de principer som gäller förfarandet i anslutning till syn och inspektion. Lagen skall således inte innehålla bestämmelser om myndigheternas rättigheter eller parternas skyldigheter. Lagen ger inte heller myndigheterna behörighet att förrätta inspektion, utan behörigheten måste grunda sig på speciallagstiftning. Syftet med regleringen är att förenhetliga förfarandena i anslutning till syn och inspektion.

Ett av reformens viktigaste syften är att främja den enskildes möjligheter att delta i och påverka beslutsfattandet i frågor som gäller honom eller henne själv och den gena livsmiljön. I syfte att må detta mål föreslås det att det i lagen skall tas in bestämmelser om att också andra än parterna i ett förfarande skall beredas möjligheter att påverka, och dessa bestämmelser föreslås vara mera täckande än de nuvarande (41 §). Enligt förslaget förutsätter skyldigheten att bereda påverkningmöjligheter att avgörandet i ärendet kan ha en betydande verkan på personernas livsmiljö eller arbete eller andra förhållanden. Myndigheterna skall vara förpliktade att informera om att ärendet är anhängigt och om påverkningmöjligheterna.

#### Avgörande av ärenden

I lagen fastställs huvudprincipen enligt vilken beslut ges skriftligen (43 § 1 mom.). För att den som grundläggande rättighet fastslagna rätten att söka ändring skall kunna utövas behövs ett skriftligt beslut som grund. Av praktiska skäl föreslås det att beslut under vissa förutsättningar också skall kunna meddelas muntligen (43 § 2 mom.). Ett muntligt beslut skall dock också ges i skriftlig form, om rättelse får sökas i beslutet eller om det får överklagas genom besvär.

Det föreslås att kraven beträffande innehållet i ett beslut skall utformas något exaktare än för närvarande (44 §). Innehållskraven gällande muntliga beslut blir mindre detaljerade än i fråga om skriftliga beslut.

I lagen fastställs också den allmänna principen om skyldigheten att motivera beslut

(45 §). Motiveringsskyldighetens betydelse har accentuerats genom revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Också vid tillämpningen av EG-rätten skall motiveringsskyldigheten beaktas som en av gemenskapens allmänna rättsliga principer. Med beaktande av denna rättsutveckling föreslås det färre tillåtna grunder för avvikelser från motiveringsskyldigheten än för närvarande. Enligt förslaget skall avvikelser från motiveringsskyldigheten inte längre få ske i ärenden som gäller anställande i tjänstgöringsförhållande. Avvikelse skall dock tillåtas när beslutet gäller val som förrättas av ett kollegialt kommunalt organ.

I 47—49 § förvaltningslagen skall det tas in bestämmelser om besväransvisning. Till sitt huvudsakliga innehåll motsvarar de bestämmelserna i 3 kap. förvaltningsprocesslagen. Vid beredningen övervägdes också möjligheten att överföra bestämmelserna om besväransvisning i sin helhet till förvaltningslagen, varvid förvaltningsprocesslagens motsvarande bestämmelser skulle ha upphävts. Man stannade dock för att det med tanke på regelverkerna som helhet är naturligtast att bestämmelserna om besväransvisningar som skall fogas till beslut som meddelas i förvaltningen och bestämmelserna om besväransvisningar som skall fogas till beslut inom förvaltningslagskipningen utfärdas i separata lagar.

Vid beredningen övervägdes också möjligheten att bestämmelser om verkställigheten av förvaltningsbeslut skulle tas in i förvaltningslagen. Det skulle finnas två alternativa sätt att genomföra detta. För det första skulle man i lagen kunna utfärda heltäckande bestämmelser om de viktigaste utgångspunkterna gällande verkställbarhet av beslut. Det andra alternativet skulle vara att ta in i lagen en hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om verkställbarheten av beslut utfärdas särskilt.

Båda ovan nämnda alternativen är behäftade med betydande problem. Bestämmelser om verkställbarheten av förvaltningsbeslut finns för närvarande i 31 § förvaltningsprocesslagen och i 98 § kommunallagen (365/1995). Dessutom finns det bestämmelser om verkställigheten i speciallagstiftning. De system som gäller verkställighet skiljer

sig innehållsmässigt från varandra. Också bestämmelserna om verkställbarhet varierar lite i olika författningar. Därför är det inte möjligt att i förvaltningslagen ta in alla bestämmelser som gäller förvaltningsbeslut. Frågan om att utarbeta ett enhetligt system för verkställighet av förvaltningsbeslut bör övervägas särskilt.

#### Rättelse av fel i beslut

Det föreslås att myndigheternas möjligheter att företa självrättelse skall utvidgas och preciseras till vissa delar. Vidare skall rättelsebestämmelserna anpassas så att de bättre än för närvarande lämpar sig för rättande av fel i beslut som har meddelats i ett administrativt massförfarande.

För att minska antalet överklaganden skall rätten att rätta sakfel (50 §) utvidgas så att den utöver fel i beslutens innehåll också gäller fel som har skett i förfarandet. En annan viktig reform är att det krav på samtycke av parten som är en förutsättning för att ett beslut skall få rättas skall begränsas till situationer där beslutet rättas till partens nackdel. Också då skall kravet på samtycke kunna frångås, om felet har föranletts av partens förfarande.

På motsvarande sätt skall det vid rättelse av skrivfel, när en rättelse leder till ett resultat som är oskäligt för en part (51 §), vara möjligt att beakta partens förfarande.

Bestämmelserna om hur ett rättelseärende blir anhängigt och behandlas (52 §) och om rättelseförfarandet (53 §) skall bli mera exakta än de nuvarande. Det föreslås att det skall föreskrivas en tidsfrist på fem år inom vilken ett initiativet till rättelse skall tas eller yrkandet på rättelse skall framföras. I lagen klargörs dessutom vissa praktiska frågor som gäller behandlingen av ett rättelseärende. Förfarandet skall kompletteras genom en bestämmelse om myndigheternas rätt att bestämma att verkställigheten av ett beslut skall avbrytas för den tid då rättelseärendet behandlas.



## Delgivning av förvaltningsbeslut och andra handlingar

Det föreslås att regleringen gällande delgivning till många delar skall göras klarare och förenklas. Utgångspunkten är att alla beslut som har meddelats i förvaltningen skall delges parterna och andra som har rätt att söka ändring (54 § 1 mom.). Myndigheterna skall vara förpliktade att se till att också andra handlingar som påverkar behandlingen av ärendet delges.

I lagens 9 kap. definieras delgivningssätten och införs bestämmelser om delgivningars mottagare. I stället för särskild delgivning föreslås det bestämmelser om vanlig och bevislig delgivning. Offentlig delgivning föreslås som det tredje delgivningssättet. Enligt lagen skall det på samma sätt som för närvarande också vara möjligt att sköta en delgivning genom mellanhandsdelgivning.

De föreslagna bestämmelserna om delgivningars mottagare motsvarar i huvudsak den nuvarande delgivningslagens principer. Det föreslås att bestämmelserna kompletteras med bestämmelser som gäller dödsbon och konkursbon.

I 10 kap. införs bestämmelser om det förfarande som skall iaktas när de olika delgivningssätten används. En viktig reform är att delgivning per vanligt brev skall bli det huvudsakliga delgivningssättet. Användningen av förfarandet med mottagningsbevis skall begränsas till sådana förpliktande beslut i fråga om vilka tiden för sökande av ändring eller någon annan fatalitet som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från det att beslutet har delgivits. Syftet med förslaget är att underlätta praxis och att minska kostnaderna för delgivning.

Förfarandet med offentlig delgivning föreslås bli reglerat så att det i huvudsak motsvarar nuvarande praxis. Det antal personer som är en förutsättning för att offentlig delgivning skall användas föreslås dock bli utökat från nuvarande tio personer till trettio personer.

## 4. Propositionens verkningar

### 4.1. Verkningar för den enskilde

Propositionens verkningar för den enskilde

ligger särskilt i det att man i myndigheternas verksamhet lägger större vikt vid kvalitet och att verksamheten blir mera kundorienterad än tidigare. Service som utgår från kundernas behov och servicens kvalitet främjas genom att det för myndigheternas verksamhet ställs kvalitetsmässiga minimikrav som manifesterar god förvaltning. Kraven på jämlik behandling av kunderna och kraven angående de centrala utgångspunkterna för myndigheternas verksamhet, som anger att verksamheten skall bedrivas på behörigt sätt, främjar jämlikhet och förtroendet för den offentliga förvaltningen.

Från den enskildes synpunkt är det också viktigt att förvaltningen är effektiv och att de förfaranden som iaktas i beslutsfattandet fungerar väl. Verksamheten görs effektivare bl.a. genom att det säkerställs att behandlingen av ärendena inte fördröjs utan anledning, och genom att sådant extra arbete som är onödigt med tanke på kunderna minskas. Det arbete som kunderna åsamkas minskas i synnerhet genom de krav framhäver serviceprincipen och ändamålsenlighet i servicen. Dessutom främjas samarbete mellan myndigheterna.

De lagförslag som ingår i propositionen inverkar på den enskildes ställning också genom att de främjar den enskildes möjligheter att delta och påverka samt genom att de gör den enskildes ställning som servicekonsument klarare. Förvaltningens kunder får bättre förutsättningar att på egen hand och självständigt sköta och utträta sina ärenden hos myndigheterna. Förslaget förbättrar också kundernas faktiska möjligheter att delta i och påverka beslutsfattandet i frågor som gäller dem och deras egen livsmiljö. Den föreslagna lagen ökar olika medborgargrupperns möjligheter att få information om utgångspunkterna och målen för de ärenden som är under behandling. Lagen gör det också möjligt att inom de enskilda förvaltningssektorerna utveckla förfaranden för påverkan.

Allmänt gör de föreslagna ändringarna den enskildes ställning klarare och förbättrar envars möjligheter att vara på de klara med sina rättigheter och skyldigheter. Genom de föreslagna lagarna förbättras den enskildes rättskydd och preciseras de förfaranden som sammanhänger med anhängiggörande och

behandling av förvaltningsärenden och med delgivning i dessa ärenden.

#### 4.2. Verknings för förvaltningen

De förslag som ingår i propositionen bygger till väsentlig del på samma principer som den gällande lagstiftningen. Dessutom har de kvalitativa minimikrav som skall tas in i lagen och som ger uttryck för god förvaltning redan länge fungerat som ett slags principiella rättsnormer inom förvaltningen. Förvaltningslagens ikraftträdande kan således inte i sig anses förorsaka grundläggande förändringar i myndigheterna praxis. I förslaget förutsätts det inte heller några organisatoriska förändringar eller att nya tjänster inrättas.

I de bestämmelser som motsvara den gällande lagstiftningen har det dock gjorts vissa betydande preciseringar och kompletteringar. Dessutom baserar sig den föreslagna lagens uppbyggnad och tillämpningsområde på lagtekniska lösningar som avviker från de nuvarande. Därför är det viktigt att man innan den föreslagna förvaltningslagen träder i kraft effektivt sprider information om lagens innehåll, och om de ändringar som har gjorts, till myndigheternas personal och till andra persongrupper som skall tillämpa förvaltningslagen i uppgifter inom sitt verksamhetsområde.

De grunder för god förvaltning som allmänt styr myndigheternas verksamhet skapar förutsättningar för att förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna och öka kundernas eget initiativ vid skötseln av sina ärenden. Detta effektiviserar behandlingen av ärendena och gör att förvaltningen internt fungerar bättre. Effektivitet i behandlingen främjas också genom att det förutsätts att ärendena skall behandlas utan dröjsmål. Utgående från dessa aspekter kan propositionens verkningar för förvaltningen vara synnerligen betydande. Å andra sidan kan det finnas behov att inrikta personalresurserna på ett annat sätt när växelverkan och samarbetet ökar.

Genom den föreslagna lagen preciseras myndigheternas skyldigheter i förfaranden som skall iaktas förvaltningsärenden, och gör skyldigheterna klarare. Det är bl.a. fråga om vissa anmälnings- och informationsplik-

ter som har blivit vedertagna i praxis och som nu skall fastställas på lagnivå. Dessa ökar i någon mån myndigheterna arbete. De omedelbara verkningarna är dock svåra att bedöma.

Myndigheternas möjligheter att företa själv rättelse ökas så att de också gäller procedurfel som har skett vid behandlingen av ett ärende. Detta minskar antalet överklaganden och därigenom försnabbas behandlingen av andra ärenden som är anhängiga hos myndigheterna. Dessutom främjas smidigheten i förvaltningen genom att delgivningsförfarandet görs tidsenligt och förenklas.

Som helhetsbedömning må anges att den omständigheten att det förfarande som skall iaktas i förvaltningsärenden samlas i en enda lag erbjuder både myndigheterna, som skall tillämpa lagen, och kunderna i förvaltningen, som är föremål för beslutsfattandet, en klar och logisk grund för det förfarande som skall iaktas i förvaltningen.

#### 4.3. Ekonomiska verkningar

Avsikten har varit att utarbeta den föreslagna lagen så att den i fråga om kostnadseffekter blir så neutral som möjligt. Till följd av den respons som kommit fram genom utlåtandena slopades största delen av de bestämmelser som hade medfört kostnader eller formulerades de så att de kostnadsökande effekterna blir obetydliga.

Med hänsyn till reformens syften är det dock inte möjligt att helt undvika kostnader. En del av de föreslagna bestämmelserna som framhäver serviceprincipen i förvaltningen och individens rättsskydd som tillgodoses på förhand förutsätter att myndigheterna vidtar sådana åtgärder som den gällande lagstiftningen inte i och för sig förpliktar dem till. De kostnader som lagen ger upphov till bör således bedömas utgående från vilka nya förpliktelser myndigheterna åläggs och i vilken omfattning myndigheterna blir tvungna att ändra sina rutiner. Vid bedömningen av kostnadsverkningarna bör man dessutom beakta det behov av utbildning av personalen som lagens ikraftträdande ger upphov till.

Sådana lagrum som har kostnadsökande effekter är bl.a. de som gäller utvidgningen av tillämpningsområdet så att det omfattar för-

valtningsavtal, inspektionsförfarandet samt främjande av möjligheterna att påverka. Också reformeringen av rutinerna i samband med hörande av parter, t.ex. att det skall ges ett meddelande om hörande, att grunderna för undantag minskas samt att muntligt hörande kommer att förekomma oftare, kan få betydande kostnadsverkningar.

I någon mån kan kostnader uppkomma också på grund av skyldigheten att ge en uppskattning om behandlingstiden samt den utvidgade översättnings- och tolkningsskyldigheten. Tilläggskostnadernas storlek begränsas dock av det faktum att uppskattningen om behandlingstiden ges på uttrycklig begäran av parten samt att uppskattningen inte behöver ges skriftligen. Den utvidgade tolknings- och översättningskyldigheten begränsar sig för sin del närmast till tolkning eller översättning som ordnas på basis av handikapp eller sjukdom. Också den omständigheten att grunderna för god förvaltning fastställs på lagnivå kan leda till ökade kostnader. I detta avseende uppställer lagen dock inga omedelbara förpliktelser som skulle medföra lagstadgade kostnader.

Många av de skyldigheter som tagits in i den reviderade lagstiftningen är av den arten att de redan har iakttagits i praktiken såsom principer som hör till god förvaltning. Med tanke på kostnadsverkningarna är det också värt att beakta att en del av de föreslagna bestämmelserna syftar till att underlätta myndigheternas arbete och förenkla förfarandena. T.ex. den omständigheten att bestämmelserna om självrättelse utvecklas har finansiell betydelse, då fel i förfarandet kan avhjälpas i första instans. En inskränkning av användningen av förfarandet med mottagningsbevis kan också uppskattas medföra betydande inbesparningar på längre sikt.

På grund av att förvaltningen är så mångfacetterad är det inte möjligt att lägga fram någon exakt uppskattning i euro över de totala kostnader ikraftträdandet av förvaltningslagen medför för statshushållningen och den kommunala ekonomin. Tilläggskostnaderna för enskilda ämbetsverk beror på antalet ärenden som behandlas och av vilket slag de är samt vilka personalresurser som står till buds. De kostnader som gäller delgivning av meddelande om hörande är t.ex. beroende av

parternas antal men också av i vilken omfattning handlingarna måste tillställas parterna för avgivande av förklaring. På ungefär samma grunder kan man uppskatta informationen till de personer som inte är parter men som berörs av ärendet.

Även om de nya förpliktelserna i lagen alltså i viss mån medför extra arbete för myndigheterna förutsätter iakttagandet av dessa förpliktelser dock inte direkt att nya tjänster måste inrättas. Lagförslaget innehåller inte heller sådana bestämmelser som omedelbart skulle kräva att myndigheter omorganiseras eller verksamhetslokaler förnyas. Tilläggskostnaderna kommer att vara mest kännbara under åren efter ikraftträdandet, när det blir nödvändigt att ändra rutinerna på det sätt den nya lagen förutsätter.

Avsikten är att de förpliktelser som följer av den reviderade lagstiftningen skall kunna genomföras och skall genomföras utan någon ökning av anslag. Detta har man strävat efter bl.a. genom att formulera en del av bestämmelserna så att de är flexibla och ger myndigheterna möjlighet att självständigt bedöma om åtgärder skall vidtas, och göra bedömningen med hänsyn till de ekonomiska och övriga resurser som står till buds. Som exempel må nämnas bestämmelserna om grunderna för hur kundernas möjligheter att sköta sina ärenden skall ordnas och bestämmelserna om samarbete mellan myndigheterna.

De direkta kostnader som föranleds av att lagen träder i kraft uppstår genom den utbildning av personalen som den nya lagstiftningen kräver, och genom arbetet med att säkerställa att de förfaranden som iakttas motsvarar de krav som den nya lagen ställer. Kostnaderna för utbildning och information kan skötas inom ramen för ämbetsverkens normala omkostnader. På grund av ikraftträdelsebestämmelserna fördelar sig kostnaderna på två år.

Reformen har inga omedelbara ekonomiska verkningar för hushållen eller för näringslivet. Man kan dock förmoda att en moderniserad och i en enda författning samlad lagstiftning om förvaltningens verksamhet gör såväl privatpersoners som företags och andra sammanslutningars verksamhetsmiljö enklare och klarare, och minskar samtidigt kostna-

derna för att sköta ärenden hos myndigheterna.

## 5. Beredningen av propositionen

### 5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Utredningsarbetet som skulle vara till stöd vid en revidering av lagstiftningen om förvaltningsförfarandet inleddes vid justitieministeriet redan i början av 1990-talet, men det egentliga projektet som syftade till att utarbeta en förvaltningslag inleddes 1997. Förvaltningslagen har beretts vid justitieministeriet som tjänsteuppdrag. Reformprojektet har stötts av en arbetsgrupp bestående av vetenskapliga experter på offentlig rätt samt av företrädare för kommunalförvaltningen och förvaltningsdomstolarna.

En helhetsutredning över problemen i gällande lagstiftning och om målsättningarna för en revidering blev färdig i juli 1997 (Hallintomenettelylaista hallintolakiin – lähtökohtia ja suuntaviivoja. Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 4/1997). Utredningen utgör en viktig utgångspunkt för beredningen av förvaltningslagen.

År 1998 genomfördes närmast på basis av nämnda publikation en intervjuundersökning där de praktiska problemen i förvaltningsförfarandet utreddes. Undersökningen omfattade 34 olika slag av enheter inom förvaltningen. År 1999 gjordes utredningar över förvaltningsförfarandelagens förhållande till bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna, den övriga lagstiftningen och gemenskapsrätten. De sistnämnda utredningarna och ett sammandrag av resultatet av intervjuundersökningen angående förvaltningsförfarandet samlades i en publikation som utgavs i januari 2000 (Hallintomenettelylaista hallintolakiin – muutostarpeita. Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 2/2000).

Medan beredningen pågick lät man också vid Tammerfors universitet utföra en rätt omfattande utredning om behovet av lagstiftning om förvaltningsavtal. Dessutom har man satt upp bakgrundspromemorior över vissa för beredningen relevanta specialfrågor, t.ex. de

regelsystem som gäller översändande och delgivning av handlingar, samt tidsfrister i förvaltningen och praxis i anslutning till dessa. Dessutom har det gjorts förberedande utredningar om sådana rättsligt oreglerade frågor som enligt preliminära överväganden skulle ingå i förvaltningslagen, t.ex. återbördande av ogrundad förmån samt dröjsmålsränta på offentlighetsrättsliga fordringar.

### 5.2. Utlåtanden

Utlåtande om regeringspropositionen med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen begärdes av ministerierna, riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli, de högsta laglighetsövervakarna, förvaltningsdomstolarna, de centrala ämbetsverken, regional- och lokalförvaltningsmyndigheterna inklusive Ålands landskapsstyrelse och länsstyrelse, enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter samt av vissa sakkunniginstanser. Totalt begärdes utlåtanden av 150 myndigheter och enskilda. Dessutom bad 11 instanser särskilt att få möjlighet att avge sitt utlåtande i saken.

Det lämnades in 128 utlåtanden till justitieministeriet. Ett sammandrag av utlåtandena har publicerats i justitieministeriets publikationsserie (Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2002:2).

Nästan alla som gav utlåtande ansåg den föreslagna lagen vara behövlig vad utgångspunkterna beträffar, och motiverad i synnerhet med tanke på skyldigheten att enligt grundlagens krav trygga god förvaltning. Lagförslaget karakteriserades som en författning som betonar kundcentrering och främjar rättssäkerheten. Högsta förvaltningsdomstolen underströk dock den gällande förvaltningsförfarandelagens klarhet och funktionalitet och förhöll sig tvivlande till att reformen är nödvändig.

Den viktigaste kritiken mot att reformen genomförs gällde den ökning av myndigheternas arbetsmängd och således också kostnadsökning som lagförslaget skulle ge upphov till. Finansministeriet var således emot att propositionen avläts i den form den före-

slagits, på grund av dess betydande verkningar för statsekonomin och den kommunala ekonomin.

Kommentarerna om lagens struktur var i huvudsak positiva. Den föreslagna lagen ansågs utgöra en lättfattlig och innehållsmässigt heltäckande helhet. Också kodifieringen av lagstiftningen fick ett brett understöd. Flera remissinstanser ansåg att den föreslagna kapitelindelningen och den strukturella systematik som följer de olika skedena i behandlingen av ett ärenden innebär en reform som skapar större klarhet än förvaltningsförfarandelagen.

Det ansågs huvudsakligen vara en god lösning att lagens tillämpningsområde delas upp dels i grunderna för god förvaltning, dels i det förfarande som skall iaktas i förvaltningsärenden. Man förhöll sig också i huvudsak positiv till att lagens tillämpningsområde utvidgas till omfatta den faktiska förvaltningsverksamheten. Flera remissinstanser önskade dock en precisering av bestämmelserna om tillämpningsområdet och definitioner av begrepp som är viktiga med tanke på tillämpningen av lagen.

Kommentarerna om tillämpningen av förvaltningslagen på de enskilda myndigheterna fördelade sig mellan å ena sidan dem som understödde att lagen skall tillämpas på enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, och å andra sidan dem som ansåg att enskilda som bedriver affärsverksamhet inte skall påföras samma skyldigheter i fråga om förfarandet som myndigheterna. I synnerhet de statliga affärsverken motsatte sig den föreslagna lösningen och föreslog att man skulle överväga möjligheten att lagen skulle tillämpas på affärsverk endast när de sköter myndighetsuppgifter.

Största delen av remissinstanserna förhöll sig positivt till att grunderna för god förvaltning tas in i lagen. Det framfördes dock varierande synpunkter på de ifrågavarande bestämmelsernas innehåll. Det ansågs att i synnerhet de principer som gäller myndigheternas prövningsmakt krävde precisering. När det gäller enskilda procedurbestämmelser riktades det mest kritik mot en utvidgning av rådgivningsskyldigheten, skyldigheten att ge en uppskattning av behandlingstiden, den detaljerade regleringen av inspektionsförfaran-

det och att bevislig delgivning skulle ske i så stor omfattning. Den kritik som riktades mot de föreslagna bestämmelserna har beaktats på ett heltäckande sätt vid den fortsatta beredningen.

Merparten av dem som hade avgett utlåtande ansåg den föreslagna ikraftträdelsepunkten vara ändamålsenlig. Lagens ikraftträdande ansågs förutsätta rätt omfattande utbildning av personalen inom de olika förvaltningssektorerna.

### 5.3. Den fortsatta beredningen

På grund av den respons justitieministeriet hade fått genom utlåtandena ändrade ministeriet lagförslaget så, att man ur merparten av de föreslagna paragrafer som hade kritiserats slopade de bestämmelser som förorsakar ekonomiska kostnader, eller formulerade om dem så att de blev så neutrala som möjligt i fråga om sina ekonomiska verkningar. Även andra ståndpunkter som förts fram i utlåtandena har i mån av möjlighet beaktats vid den fortsatta beredningen.

Ett nytt lagförslag behandlades vid förhandlingar som fördes mellan ministerierna i februari 2002, varvid det inte längre framfördes ändringsförslag i syfte att inskränka de ekonomiska verkningarna, utom beträffande 7 § som gäller grunderna för ordnande av möjligheter att utträta ärenden hos myndigheterna. Också Finlands Kommunförbund var företrätt vid förhandlingarna. På finansministeriets förslag formulerades 7 § så, att det framhävs dels att servicen skall ordnas på behörigt sätt och dels att myndigheten skall kunna sköta sin uppgift med gott resultat. På finansministeriets önskemål nämns gott resultat också i bestämmelsen om lagens syfte.

Vid det kanslichefsmöte som ordnades i mars ansåg finansministeriet att propositionen kan godkännas i den föreslagna formen. De övriga ministerier som deltog i mötet föreslog inte heller ändringar i lagförslaget.

I början av april behandlades ärendet inom ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling som förordade att propositionen avlåts till riksdagen.

## **6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll**

### **6.1. Reformen under arbete**

Språklagskommittén gav sitt betänkande (kommittébetänkande 3/2001), som innehåller ett förslag till en ny språklag, den 15 juni 2001. Den nya språklagen skall ersätta 1922 års språklag. Den föreslagna förvaltningslagens bestämmelser om tolkning och översättning har utarbetats så att de överensstämmer med kommitténs förslag.

I 5 § i den föreslagna förvaltningslagen anges det att bestämmelser om elektronisk kommunikation vid anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden samt vid delgivning av beslut finns i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. En regeringsproposition (RP 17/2002 rd) som gäller nämnda lag är för närvarande hos riksdagen. Avsikten är att de bestämmelser om elektronisk kommunikation som skall tillämpas hos myndigheterna och domstolarna skall samlas i en enda lag.

### **6.2. Behovet av revidering av annan lagstiftning**

Den föreslagna förvaltningslagen förutsätter en rätt omfattande översyn och revidering av lagstiftningen. Behovet av ändringar i lagstiftningen föranleds till största delen av att hänvisningarna till partiell tillämpning av de allmänna lagar som gäller behandlingen av förvaltningsärenden måste revideras tekniskt så att de överensstämmer med den föreslagna förvaltningslagen.

I samband med reformen blir det aktuellt att bedöma behovet av att upphäva specialbestämmelser som står i strid med förvaltningslagen eller som överlappar dess bestämmelser. På längre sikt bör man också mera allmänt överväga möjligheterna att minska sådana särskilda procedurbestämmelser som avviker från förvaltningslagen. Man har gått in för att bestämmelserna om det förfarande som skall tillämpas i förvaltningsärenden samlas i den föreslagna förvaltningslagen på ett så övergripande sätt att behovet av specialbestämmelser om samma frågor blir så litet som möjligt i framtiden. Specialbestämmelser kommer att behövas närmast i de fall där klarheten gällande de rättigheter och förpliktelser som skall iakttas vid förfarandet kräver lagstiftning som preciserar förvaltningslagens bestämmelser.

I samband med begäran om utlåtanden ombads ministerierna bedöma behovet av revidering av lagstiftningen inom respektive förvaltningssektor med hänsyn till den föreslagna förvaltningslagen. Avsikten är att ministerierna förbereder sig för att bereda de ändringar som nödvändigtvis krävs på grund av förvaltningslagen och att lägga fram dem under vårsessionen 2003.

Ministerierna bör dessutom inom sina förvaltningssektorer utreda behoven och möjligheterna att ytterligare samordna sin lagstiftning med den nya förvaltningslagen så att behovet att avvika från förvaltningslagens bestämmelser blir å litet som möjligt. Målsättningen beträffande tidtabellen är att de ändringar som behöver göras i den övriga lagstiftningen företas under följande valperiod (2003-2007).

## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagförslag

#### 1.1. Förvaltningslag

Lagens rubrik

Lagen skall heta förvaltningslag. Den föreslagna rubriken beskriver kort och kärnfullt lagens centrala innehåll och anger att dess tillämpningsområde begränsas till förvaltningen. Motsvarande rubrik har använts också för de andra nordiska ländernas allmänna lagar om behandlingen av förvaltningsärenden.

Det är inte ändamålsenligt att använda den rubrik som lagen om förvaltningsförfarande har, emedan rubriken begreppsmässigt är begränsad. Med förvaltningsförfarande avses behandlingen av ett förvaltningsärende hos en myndighet, dvs. åtgärder som omedelbart tjänar beslutsfattandet. Den föreslagna lagen skall innehålla bestämmelser också om andra frågor än sådana som omedelbart ansluter sig till behandlingen av ett ärende.

#### I AVDELNINGEN. Allmänna bestämmelser

Lagens I avdelning skall innehålla allmänna bestämmelser om lagens syfte och tillämpningsområde, om grunderna för god förvaltning samt om partsställning och förande av talan.

#### 1 kap. Lagens syfte och tillämpningsområde

I 1 kap. definieras lagens syfte och anges de centrala principer enligt vilka lagens tillämpningsområde bestäms.

1 §. *Lagens syfte*. Det föreslås att en bestämmelse som definierar lagens syfte skall införas i lagen. Enligt förslaget är syftet att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden. Lagens syf-

te skall också vara att främja kvalitet och resultat i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller. Även om man i paragrafen inte påför myndigheterna någon uttrycklig skyldighet att vidta åtgärder som främjar lagens syfte, skall paragrafen uppfattas som en bestämmelse som styr myndigheternas verksamhet i allmänhet. I enskilda tillämpningssituationer skall lagens bestämmelser dessutom tolkas i samklang med dess syfte. Bestämmelsen om lagens syfte har betydelse i det avseendet att den systematiserar regleringen och framhäver lagens enhetlighet.

Det som i den föreslagna bestämmelsen sägs om god förvaltning och rättsskydd innebär särskilt en hänvisning till 21 § grundlagen, som innehåller de grundläggande bestämmelserna om individens rätt till god förvaltning och en rättvis rättegång. Enligt paragrafens 1 mom. har var och en rätt att få ett ärende som gäller honom eller henne själv behandlat av en 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. Behandlingen skall dessutom ske på behörigt sätt och utan grundat dröjsmål.

Bestämmelsen i 21 § 2 mom. grundlagen gäller rättsskyddsgarantierna i rättskipnings- och förvaltningsförfarande. Lagen innehåller också ett uppdrag för lagstiftaren, enligt vilket offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för god förvaltning skall tryggas genom lag.

Begreppet god förvaltning får sitt innehåll av 21 § grundlagen som helhet. Med uttrycket avses såväl kraven enligt 1 mom. på att myndigheterna skall sköta sina åligganden på behörigt sätt och utan dröjsmål som den i 2 mom. inskriva uppräkningslistan av olika faktorer som hör till god förvaltning. Paragrafen förutsätter att garantierna för god förvaltning skall tryggas som helhet genom lag.

Även om det i grundlagen nämnda begreppet god förvaltning kan uppfattas som ett begrepp som i stor utsträckning anger processuella rättsskyddsgarantier, har det fått allt större betydelse som en princip som styr myndigheternas verksamhet i allmänhet. I synnerhet i den praxis som gäller laglighetskontrollen har god förvaltning ansetts omfatta flera delfaktorer, så som kravet på sakligt bemötande av kunderna i förvaltningen och kravet att en tjänsteman skall uttrycka sig sakligt, samt serviceprincipen.

Det har också ansetts höra till god förvaltning att den enskilde garanteras tillräckliga möjligheter att påverka sådana angelägenheter som berör honom eller henne. De grundläggande bestämmelserna om rätten till inflytande finns i 14 § 3 mom. och 20 § 2 mom. grundlagen. I dessa bestämmelser har det allmänna ålagts att främja den enskildes möjligheter att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Detta i grundlagen inskriva åläggande gäller i synnerhet skyldigheten att främja interaktion mellan den enskilde och det allmänna. Utöver att detta förutsätter ökad samarbete mellan myndigheterna och kunderna i förvaltningen, förutsätter det också att man försöker förbättra kundernas möjligheter att självständigt klara av att vidta olika åtgärder i anslutning till sina ärenden.

Också Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har i själva verket förstärkt betydelsen av principerna för god förvaltning. Stadgan innehåller en uppsättning normer gällande garantier för rättvis rättegång och god förvaltning. Rätten till god förvaltning definieras i artikel 41 i stadgan på följande sätt: var och en har rätt få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner och organ.

Det föreslås att strävan att främja kvalitet och resultat i den service förvaltningen tillhandahåller skall nämnas särskilt i paragrafen om lagens syfte. Servicens eller tjänsternas kvalitet kan karakteriseras som ett mål som förvaltningen strävar efter och som utgör bakgrunden för de subjektiva rättigheterna. God förvaltning är förvaltning av hög kvalitet. Uppnåendet av resultat innebär å sin sida utöver lönsamhet och produktivitet ock-

så att verksamheten i förvaltningen inverkar på samhället, att det finns service- och handlingsförmåga samt, i anslutning till detta, att kunderna är nöjda.

Man har gått in för att uppnå lagens syfte på två sätt. För det första införs i lagen minimikrav angående ändamålsenlig och effektiv myndighetsverksamhet. Dessa grunder för god förvaltning, som tas in i 2 kap., ger särskilt uttryck för strävan efter att säkerställa de kvalitetsmässiga garantierna för god förvaltning. Det är dock inte möjligt att i lagen på ett uttömmande sätt reglera alla delfrågor som gäller god förvaltning, utan avsikten är endast att bestämma en viss utgångsnivå för myndigheternas verksamhet. Den föreslagna lagen hindrar dock inte myndigheterna att ge bättre service eller att främja effektivitet och kvalitet i sin verksamhet på något annat sätt än vad som föreskrivs i lagen. Lagen begränsar inte heller möjligheterna att utveckla förfaranden som är förenliga med god förvaltning eller att utfärda specialbestämmelser som kompletterar dessa.

För det andra skall lagen innehålla bestämmelser om sådana procedurkrav som skall iakttas i förvaltningsärenden och som har en väsentlig inverkan på den enskildes ställning och rättsskydd vid beslutsfattande i förvaltningen. Därigenom säkerställs det att förvaltningsärenden prövas tillräckligt mångsidigt, och möjligheterna att nå materiellt riktiga avgöranden främjas. Till rättsskyddsgarantierna hör också att den part som beslutsfattandet gäller skall ha reella möjligheter att bevaka sina rättigheter och intressen.

Den centrala utgångspunkten är att förvaltningsförfarandelagens procedurprinciper, som framhäver rättsskydd som tillgodoses på förhand, skall framgå av förvaltningslagen på ett så heltäckande sätt som möjligt. Dessutom skall lagen innehålla bestämmelser om sådana förfaranden i anslutning till sändande och delgivning av handlingar som nu regleras i lagen om översändande av handlingar och i lagen om delgivning i förvaltningsärenden. Propositionens syfte är att få den nuvarande allmänna regleringen angående behandlingen av förvaltningsärenden att motsvara den internationella rättsutvecklingen och de krav som den nya grundlagen ställer. Lagen skall



också innehålla sådana bestämmelser om de olika skedena i förvaltningen som är exaktare och klarare än de nuvarande.

2 §. *Tillämpningsområde.* I paragrafen anges lagens materiella tillämpningsområde och de myndigheter hos vilka lagen skall tillämpas. Av paragrafen framgår också lagens innehåll rent allmänt. En betydande reform i jämförelse med förvaltningsförordelagen är att den föreslagna lagen inte endast innehåller bestämmelser om det förfarande som avslutas med ett formellt avgörande. Lagen skall också innehålla bestämmelser om åtgärder som vidtas innan ett ärende blirhängigt och om åtgärder som vidtas efter att ett beslut har meddelats. Det andra med tanke på tillämpningsområdet betydelsefulla valet som gjorts är att man i stället för den strukturella tudelning som präglar förvaltningsförordelagen har gått in för ett tillämpningsområde som bygger på innehållsmässig tudelning. Bestämmelser om de särskilda procedurkrav som gäller beträffande behandlingen av partsärenden inskrivs i de enskilda paragraferna.

Av 1 mom. framgår att lagförslaget innehåller två centrala frågekomplex. I lagen bestäms det om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. I de grundläggande bestämmelserna om god förvaltning, som skall tas in i 2 kap., framhävs kundens synvinkel och att tjänsteuppgifter skall skötas i enlighet med serviceprincipen. Syftet med den föreslagna regleringen är att säkerställa att de som utträtt ärenden hos förvaltningen behandlas jämlikt och rättvist. Avsikten är också att betona att förvaltningen skall vara effektiv och fungera väl, samt betydelsen av samarbete mellan myndigheterna.

Utgångspunkten för propositionen är att grunderna för god förvaltning tillämpas på myndigheternas verksamhet i allmänhet. Bestämmelserna i fråga skall således bli tillämpliga inte endast vid beslutsfattande i förvaltningen utan också i sådan verksamhet som ansluter sig till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift men som inte syftar till att uppnå direkta rättsverkningar. Med detta avses s.k. faktisk förvaltningsverksamhet, t.ex. undervisning eller skötsel av olika vårduppgifter.

Faktisk förvaltningsverksamhet kan innefatta myndighetsutövning, t.ex. att sådana befallningar och förbud som riktar sig till enskilda meddelas utan föregående behandlingsåtgärder. Faktisk myndighetsutövning kan också innebära att man inte fattar något förvaltningsbeslut i juridisk mening, utan att en tjänsteman endast vidtar en viss åtgärd. T.ex. en byggnadsinspektör kan avbryta ett byggnadsarbete som strider mot markanvändnings- och bygglagen, varefter byggnadsinspektörens åtgärd antingen godkänns eller förkastas. Faktisk myndighetsutövning är i allmänhet förbunden med juridisk ansvar eller med skadeståndsansvar för det offentliga samfundet.

Det andra frågekomplexet som är av central betydelse med tanke på tillämpningen av lagen utgörs av bestämmelserna om det förfarande som skall iaktas i ett förvaltningsärende. Begreppet förvaltningsärende, som nämns i 1 mom., motsvarar i fråga om utgångspunkter och betydelseinnehåll det vedertagna begreppet. Detta innebär att alla sådana ärenden som faller inom en myndighets behörighet och som anknyter till ett administrativt avgörande är förvaltningsärenden. Myndighetens avgörande kan vara ett uttryckligt förvaltningsbeslut, men också t.ex. innebära att myndigheten lägger fram ett förslag, ger ett utlåtande eller godkänner en plan.

Ett förvaltningsärende kan också vara ett ärende som gäller förvaltningen internt, varvid dess verkningar stannar innanför förvaltningsmaskineriet. T.ex. då ett ämbetsverks reglemente eller arbetsordning eller någon annan allmän anvisning utfärdas är det fråga om ett dylikt internt ärende. Också sådana ställningstaganden som sker internt inom en myndighet, t.ex. ett beslut om byggande av en väg, försäljning av egendom eller om ett köp är sådana förvaltningsärenden som avses i förvaltningslagen.

I ett förvaltningsärende kan det vara fråga antingen om ett yrkande som har framställts för myndigheten eller om ett ärende där myndigheten fattar ett avgörande på eget initiativ. Ett yrkande som framställs för en myndighet kallas i allmänhet ansökan. Ansökningsärenden är sådana ärenden där någon t.ex. ansöker om en ekonomisk förmån

eller ett administrativt tillstånd. Bl.a. pensioner, bostadsbidrag, moderskapsunderstöd och arbetslöshetsersättning samt olika slag av statsbidrag är sådana ekonomiska förmåner som beviljas efter ansökan. Med administrativt tillstånd avses t.ex. ett tillstånd att idka näring (t.ex. trafiktillstånd) eller ett tillstånd till en verksamhet som annars är förbjuden (t.ex. vapenlicens). Också tjänsteutnämningssärenden är ansökningsärenden..

Bland sådana förvaltningsärenden som blir anhängiga på en myndighets initiativ må nämnas olika skyldigheter som gäller miljöskyddet, och planläggningsärenden som hör till bygglagstiftningens område. Också ett ärende som gäller återkrav av en förmån som har beviljats efter ansökan blir anhängigt på en myndighets initiativ.

Sådana justitieförvaltningsärenden som behandlas vid domstolar och andra rättskipningsmyndigheter och som t.ex. gäller utnämning av domare, beviljande av bisysseltillstånd eller tjänstledighet är också förvaltningsärenden. Däremot skall den föreslagna lagen inte tillämpas i sådana ansökningsärenden som visserligen rättssystematiskt är förvaltningsärenden, men som skall avgöras av domstol. Bl.a. registreringsärenden och lagfarts- och in-teckningsärenden är sådana ansökningsärenden som skall behandlas vid allmän domstol. Ärenden som hör till förmyndarväsendet behandlas både vid magistraterna och vid tingsrätterna.

I likhet med vad som är fallet i fråga om den gällande förvaltningsförfarandelagen skall förvaltningslagens tillämpningsområde inte omfatta lagstiftningsåtgärder och utfärdande av allmänna rättsnormer. Däremot har regionala rättsnormer, t.ex. föreskrifter som kommunerna meddelar om miljöskydd, byggnad och hälsovård, i lagstiftningen fastställts vara överklagbara förvaltningsbeslut. Då förutsätts det dock, med beaktande av 80 § 2 mom. grundlagen, att behörigheten att utfärda den regionala rättsnormen grundar sig på ett bemyndigande i lag.

Faktiska förvaltningsåtgärder, t.ex. undersöknings- och planeringsåtgärder, som inte syftar till att ett beslut skall tas och inte är beredning av ett beslut är inte förvaltningsärenden. Detsamma gäller hållande av lektioner, utförande av vårdåtgärder, byggande av

landsvägar eller järnvägar, styrning av trafiken eller städning av ämbetsverk. Faktiska förvaltningsåtgärder kan dock föregås av ett förvaltningsbeslut om att sådana åtgärder skall vidtas. Således är t.ex. ett beslut om intagning för vård mot patientens vilja ett sådant förvaltningsärende som avses i förvaltningslagen.

Gränserna för vad som betraktas som ett förvaltningsärende kan allmänt illustreras så, att om ett ärende omfattas av det förvaltningsrättsliga fullföljdssystemet är ett förvaltningsärende. Mot den bakgrunden är sådana ärenden som inte kan komma upp till behandling vid en förvaltningsdomstol primärt inte förvaltningsärenden. Således hör t.ex. verkställigheten och tillämpningen av ett kollektivavtal inte till förvaltningslagens tillämpningsområde. Detsamma gäller ärenden som hör till arbetsavtalslagens (55/2001) område, samt samarbetsförfarande som gäller personalärenden.

Med förfarande som skall iakttas i förvaltningsärenden avses, på samma sätt som enligt förvaltningsförfarandelagen, i första hand myndighetens beslutsfattande, som konkretiseras i ett förvaltningsbeslut, samt de åtgärder som omedelbart sammanhänger med beslutsfattandet. Utöver det formella beslutsfattandet skall det förfarande som skall iakttas i förvaltningsärenden dock också omfatta åtgärder som hänför sig till delgivning och översändande av handlingar. Denna utvidgning av tillämpningsområdet innebär samtidigt att man frångår det förvaltningsförfarandebegrepp som avses i förvaltningsförfarandelagen.

Paragrafens 2 mom. innehåller det myndighetsbegrepp som anger lagens organisatoriska tillämpningsområde. Enligt huvudregeln bestäms lagens tillämpning enligt ärendenas art. Tillämpningsområdet med avseende på de enskilda myndigheterna är såtillvida sekundärt i relation till lagens materiella tillämpningsområde, att hos de myndigheter som avses i paragrafen skall lagen endast tillämpas på det förfarande som skall iakttas i förvaltningsärenden. Grunderna för god förvaltning skall dock beaktas i all verksamhet som anknyter till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Med tanke på enhetligheten i lagstiftningen föreslås det att begrep-

pet myndighet i förvaltningslagen utformas så att det till väsentliga delar motsvarar det myndighetsbegrepp som avses i offentlighetslagen.

De statliga organ som har förvaltningsuppgifter och behörighet att genomföra dem är sådana statliga myndigheter som avses i paragrafen. Myndigheterna är i allmänhet organiserade i form av ämbetsverk eller inrättningar. Ämbetsverken sköter huvudsakligen skriftliga förvaltningsuppgifter och utövar offentlig makt, medan inrättningarnas uppgifter främst ansluter sig produktion och tillhandahållande av tjänster eller s.k. utförande förvaltningen. Juridiskt har dessa benämningar ingen självständig betydelse.

De statliga myndigheterna utgörs främst av centralförvaltningsmyndigheterna, dvs. statsrådet och ministerierna och övriga förvaltningsmyndigheter som lyder under statsrådet och vilkas territoriella behörighet omfattar hela landet.

Statens forskningsanstalter, forskningscentraler och sakkunniginrättningar är statliga inrättningar. Bland sakkunniginrättningarna må nämnas Meteorologiska institutet, Sjöfartsverket, Geodetiska institutet, Konsumentforskningscentralen, Skogsforskningsinstitutet, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovård (STAKES), Forskningscentralen för jordbruk och livsmedels ekonomi samt Statens konstmuseum.

Statliga organ som lyder under ministerierna är länsstyrelserna och specialförvaltningsmyndigheterna. Länsstyrelserna är allmänna förvaltningsmyndigheter som också sköter vissa specialuppgifter inom justitieförvaltningens och räddnings- och polisförvaltningens sektor. Specialmyndigheternas regionala verksamhetsområde avviker från länsindelningen, och därför kallas de också distriktsförvaltningsmyndigheter. Arbetskrafts- och näringscentralerna samt miljöcentralerna och miljötillståndsverken hör till de viktigaste distriktsförvaltningsmyndigheterna.

Till statens egentliga förvaltningsorganisation hör dessutom lokalförvaltningsmyndigheterna, av vilka häradsämbetena är de viktigaste. Häradsämbetena sköter uppgifter som hör till polis-, åklagar-, utskönings- och registerförvaltningen. De enheter som sköter

respektive verksamhetssektor utövar beslutanderätt självständigt. Vid häradenas ämbetsverk blir förvaltningslagen tillämplig bara på behandlingen av förvaltningsärenden. Också universitetens och högskolornas olika organ skall höra till förvaltningslagens tillämpningsområde.

Domstolar och övriga rättskipningsmyndigheter är också myndigheter enligt förvaltningslagen när de behandlar justitieförvaltningsärenden. Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar, medan högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna är förvaltningsdomstolar. Försäkringsdomstolen, arbetsdomstolen och marknadsdomstolen är specialdomstolar. Till rättskipningsmyndigheterna hör också vissa nämnder, t.ex. lantbruksnäringsnämnden, statens revisionsnämnd, statens filmnämnd och centralnämnden för uppståndsärenden.

Förvaltningslagen skall också tillämpas hos kommunala myndigheter. Om grunderna för kommunernas förvaltningsorganisation föreskrivs i kommunallagen. Vad som är en kommunal myndighet definieras i sista hand utgående från om organet i fråga har uppgifter och behörighet som baserar sig på en rättslig norm. En enskild tjänsteinnehavare hos kommunen, t.ex. en kommundirektör eller en byggnadsinspektör, eller en förtroendevald, t.ex. ordföranden för en nämnd, är en kommunal myndighet om han eller hon har självständig behörighet.

De kommunala myndigheterna är i allmänhet kollegiala kommunala organ, så som fullmäktige och kommunstyrelsen, nämnder och direktioner samt deras sektioner och kommittéer. Också samkommunernas myndigheter och organ är kommunala myndigheter. Även ett förbund på landskapsnivå är till sin organisationsform en samkommun. Kommunernas interna, fritt organiserade hjälp- och beredningsorgan, exempelvis interna arbetsgrupper och ledningsgrupper, kan däremot inte ha någon på detta sätt definierad uppgift och behörighet, och skall därför inte betraktas som myndigheter enligt förvaltningslagen.

Affärsverk som producerar kommunala tjänster, t.ex. ett kommunalt vattenverk, telefonverk och trafikverk, hör till kommunens

organisation och är inte från kommunen separata juridiska personer. Förvaltningen av affärsverkens organisation ordnas i en instruktion, i likhet med kommunens övriga förvaltning. Produktionen av en kommunal service kan också vara organiserad i privaträttslig form, ofta i form av ett aktiebolag, där kommunen är aktieägare. Aktiebolag där kommunen är delägare faller utanför förvaltningslagens tillämpningsområde.

Självständiga offentligrättsliga inrättningar är juridiska personer om vilkas organisationsform, organ och uppgifter det föreskrivs i författningar som gäller dem. De utför uppgifter inom den s.k. medelbara offentliga förvaltningen. Finlands Bank, Folkpensionsanstalten, Institutet för arbetshygien, Kommunernas pensionsförsäkring, Kommunernas garanticentral samt Kommunala arbetsmarknadsverket är självständiga offentligrättsliga inrättningar.

Riksdagen är inte en statlig förvaltningsmyndighet och förvaltningslagens bestämmelser skall således inte tillämpas på beslut som riksdagens fattar. Riksdagens ämbetsverk, som sköter riksdagens interna förvaltning, omfattas däremot av det myndighetsbegrepp som avses i lagen. Lagen gäller således riksdagens kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli, statsrevisorernas kansli samt statens revisionsverk som finns i anknytning till riksdagen.

I republikens presidents kansli skall förvaltningslagen tillämpas i de situationer där kansliet behandlar eller föredrar för presidenten sådana administrativa ärenden som ankommer på kansliet och som avses i lagen om republikens presidents kansli (1382/1995). I förvaltningslagen föreskrivs det inte särskilt om lagens tillämpning på republikens president. Republikens president handlägger inte förvaltningsärenden och bereder eller verkställer inte heller sina beslut i dessa ärenden, utan fattar sina beslut på föredragning. Det är således föredraganden, den som bereder eller som verkställer beslutet som skall svara för att förvaltningslagens syften nås och att de krav lagen ställer uppfylls vid behandlingen.

I lagen föreskrivs det inte särskilt om lagens tillämpning på verksamheten vid myndigheterna på Åland. Av landskapet Ålands

autonoma ställning följer att allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelser inte kan tillämpas på landskapets myndigheters verksamhet, utom när de sköter uppgifter som avses i 30 § självstyrelselagen för Åland (1144/1999). I fråga om förvaltningsärenden kan förvaltningslagen tillämpas på de åländska myndigheterna när dessa sköter uppgifter som hör till rikets myndigheter.

Offentliga förvaltningsuppgifter som traditionellt har hört till någon myndighet samt behörighet att utöva offentlig makt har under de senaste åren i allt större utsträckning givits åt aktörer utanför myndighetsmaskineriet. Om tillämpningen av förvaltningsförfarandelagen på andra än myndigheter bestäms det enligt nämnda lag genom förordning. Frågan om tillämpningen av lagen i den medelbara förvaltningen och hos enskilda som sköter en offentlig uppgift har ofta reglerats genom hänvisningsbestämmelser i speciallagstiftning. I alla fall har bestämmelser om tillämpning av förvaltningsförfarandelagen dock inte utfärdats eller så har det föreskrivits att lagen tillämpas endast till vissa delar. Denna utveckling har lett till att de centrala förvaltningsrättsliga principernas betydelse har minskat i den administrativa skötseln av uppgifter och det administrativa beslutsfattandet.

För att god förvaltning skall kunna tryggas enligt 21 § grundlagen är det nödvändigt att behandlingen av ett förvaltningsärende inte får bestämmas på basis av den juridiska statusen hos den myndighet som avgör ärendet. Dessutom innehåller 124 § grundlagen en bestämmelse enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. En ytterligare förutsättning är att det finns tillräckligt detaljerade bestämmelser om beaktandet av rättsskyddsaspekter vid skötseln av dessa uppgifter och i det förfarande som därvid skall iaktas. Målet är att säkerställa att rättsstatsprinciperna iaktas inom den medelbara offentliga förvaltningen (RP 1/1998 rd).

Det föreslås att det i 3 mom. skall föreskri-

vas om tillämpningen av förvaltningslagen i de fall där en offentlig förvaltningsuppgift har anförtrotts någon annan än en myndighet. Begreppet offentlig förvaltningsuppgift får sitt innehåll ur 124 § grundlagen. Det täcker en relativt omfattande helhet av administrativa uppgifter som bl.a. hänför sig till verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, intressen och skyldigheter. Begreppet offentlig förvaltningsuppgift åsyftar verksamhet som sammanhänger med att något allmänt intresse tillgodoses, eller som på något annat sätt har sådana drag som är karakteristiska för ordnandet av offentlig service. Väsentligt är också det att uppgiften baserar sig på ett offentligt uppdrag som har givits genom lag eller med stöd av lag. Utövning av lagstiftningsmakt och domsrätt skall däremot inte betraktas som sådana förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen

Offentliga förvaltningsuppgifter är ofta förbundna med rätten att utöva offentlig makt, dvs. att fatta förvaltningsbeslut, och de omfattar också berednings- och verkställighetsåtgärder som omedelbart tjänar avgörandet av ett ärende. Det är också fråga om myndighetsutövning, dvs. utövning av offentlig makt, när påbud eller förbud som gäller enskilda meddelas.

Det har inte ansetts motiverat att i lagförslaget göra någon åtskillnad mellan olika former av offentlig makt, dvs. myndighetsutövning. Därför omfattar det i förvaltningslagen avsedda begreppet offentlig förvaltningsuppgift också betydande myndighetsutövning. Som betydande myndighetsutövning betraktas t.ex. rätten att enligt egen bedömning använda maktmedel eller på något annat betydande sätt ingripa i individens grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt förslaget skall förvaltningslagen gälla statens affärsverk och offentligrättsliga föreningar samt enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Lagen skall således inte tillämpas i den affärsverksamhet som bedrivs av ett affärsverk, en förening eller en enskild som avses i bestämmelsen, och inte heller i någon annan verksamhet som ordnats på privaträttsliga grunder.

Med statens affärsverk avses en sådan statlig inrättning som bedriver affärsverksamhet

och beträffande vilken gäller att grunderna för dess verksamhet bestäms i lagen om statens affärsverk (627/1987) och i enskilda lagar om respektive inrättningar. Ett statligt affärsverk kan betraktas som en mellanform mellan ett administrativt ämbetsverk och ett statsbolag. Ett affärsverk beslutar själv om sin verksamhet, sin ekonomi och sin förvaltning. Ett affärsverk skall dock verka i enlighet med de servicemål som riksdagen och statsrådet har ställt upp för det samt enligt affärssektorsprinciper. Dessutom uppställer statsrådet noggrannare resultatmål för affärsverken.

För närvarande är bl.a. Luftfartsverket (lagen om Luftfartsverket, 1123/1990), Senatsfastigheterna (Lagen om Statens fastighetsverk, 1052/1998), Vägverket (lagen om Vägverket, 569/2000) och forststyrelsen (lagen om forststyrelsen, 1169/1993) statliga affärsverk. Forststyrelsen och Luftfartsverket har en särskild myndighetsenhet där myndighetsuppgifter som ankommer på nämnda affärsverk behandlas.

Offentligrättsliga föreningar är föreningar som genom lag eller med stöd av lag har organiserats för ett visst ändamål. De flesta lagstadgade föreningar sköter fri medlemsverksamhet och intressebevakning för sina medlemmars räkning. De kan dock dessutom ha i lagstiftningen angivna offentliga förvaltningsuppgifter, t.ex. disciplinär makt eller övervakningsmakt eller offentlig makt i olika tillstånds- och planeärenden. Offentligrättsliga föreningar är bl.a. Finlands Advokatförbund, studentkårerna, skogscentralerna och Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio, Jägarernas centralförbund, viltvårdsföreningarna och skogsvårdsföreningarna, renbeteslagen, handelskamrarna samt fiskeområdena.

Kretsen av enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter är rätt stor och mångfacetterad. Vilken organisationsform den som sköter ett offentligt förvaltningsuppdrag har saknar i sig betydelse med tanke på tillämpningen av lagen, utan det är uppgiftens art som är avgörande. Det kan således vara fråga om en sammanslutning, en inrättning, en stiftelse eller en privatperson.

Bland enskilda som sköter en offentlig förvaltningsuppgift kan som exempel nämnas besiktningsorgan som sköter tekniska besikt-

ningar och inspektioner, och som har en i lagstiftningen särskilt definierad behörighet att göra bedömningar som i sig eller de facto inverkar på en kunds rätt, fördel eller skyldighet. Om inspektions- eller besiktningsorganens uppgifter och behörighet föreskrivs bl.a. i lagen om transport av farliga ämnen (719/1994) och i lagen om tryckbärande anordningar (869/1999). Också skötseln av lagstadgade arbetspensions-, olycksfalls- och patientskadeförsäkringsärenden och sådan frambefordran av postförsändelser som avses i lagen om posttjänster (313/2001) har ansetts utgöra offentliga förvaltningsuppgifter. Också uppgifter som har samband med undervisning och med hälsovård har överförts på enskilda att sköta.

Bland enskilda som sköter en offentlig förvaltningsuppgift kan ytterligare nämnas avtalsregistrerare som avses i lagen om registrering av fordon (1100/1998) och centralhandelskammarens mäklarnämnd som enligt 12 § lagen om fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler (1075/200) arrangerar fastighetsmäklarprov och prov för hyreslägenhets- och hyreslokalmäklare, samt i lagen om fiske (286/1982) avsedda fiskeövervakare.

Bestämmelsen i 124 § grundlagen förutsätter att när aktörer utanför myndighetsmaskineriet anförtros offentliga uppgifter skall det med stöd av bestämmelser ses till att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kraven på god förvaltning tryggas i verksamheten. Det har ansetts vara av central betydelse att de allmänna bestämmelserna om förvaltningsförfarande, offentlighet i myndigheternas verksamhet och om det språk som skall användas hos en myndighet skall bli tillämpliga (t.ex. GrUU 11/2002 rd, 43/2001 rd och 23/2000 rd). Den föreslagna reformen innebär att det inte skall vara nödvändigt att särskilt föreskriva om tillämpning av förvaltningslagen.

Med tanke på att lagstiftningen skall kunna fungera väl är det dock viktigt att lagstiftaren klart anger när en viss verksamhet innebär skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift och till vilken den innebär myndighetsutövning. Utgående från detta bestäms också i vilken omfattning förvaltningslagen skall bli

tillämplig i den medelbara offentliga förvaltningen och hos enskilda som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Lagförslagets 3-11 kap. skall tillämpas endast när det vid skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift är fråga om behandling av förvaltningsärenden och om att fatta förvaltningsbeslut. I andra fall inskränks förvaltningslagens betydelse till att grunderna för god förvaltning, som anges i 2 kap. i den föreslagna lagen, skall iakttas.

3 §. *Tillämpning på förvaltningsavtal.* Vid sidan av förvaltningsbeslut har man också i allt större utsträckning börjat vidta förvaltningsåtgärder genom olika typer av avtal. Även om avtalsmodellen skiljer sig markant från den traditionella, ensidiga myndighetsutövningen som sker genom förvaltningsbeslut, finns det också i ett sådant förvaltningsrättsligt avtalspartsförhållande drag som är betecknande för ensidigt beslutsfattande. Det väsentliga särskiljande kriteriet med tanke på tillämpningen av förvaltningsförfarandelagen har gällt indelningen i å en sidan beslut som gäller avtal och å andra sidan egentlig avtalsverksamhet. En förvaltningsmyndighets beslut som gäller ett avtal har ansetts höra till förvaltningsförfarandelagens tillämpningsområde. Egentlig avtalsverksamhet har däremot i allmänhet bedömts enligt privaträttsliga bestämmelser.

Den omständigheten att avtal som ingås i förvaltningen har blivit allt vanligare har lett till situationer som är problematiska med tanke på den privata avtalspartens rättsskydd, emedan det inte har ansetts möjligt att tillämpa allmänna förvaltningsrättsliga författningar på avtalsverksamhet. Det finns inte heller några enhetliga bestämmelser om det förfarande som skall iakttas i myndigheternas avtalsverksamhet. Då avtal dock numera i förvaltningen betraktas som ett av medlen för att nå förvaltningens målsättningar, är det nödvändigt att man i avtalsförfarandena ser till att det finns tillräckliga rättsskyddsarrangemang och att garantierna för god förvaltning förverkligas. På grund av det som anförts ovan är det motiverats att avtalsverksamhet skall höra till förvaltningslagens tillämpningsområde.

Paragrafens 1 mom. skall innehålla en definition av vad som avses med förvaltningsav-

tal. Enligt förslaget avses med förvaltningsavtal ett avtal som hör till en myndighets behörighet och gäller skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift, eller ett avtal som ansluter sig till myndighetsutövning. Den definition som finns i lagen är inte avsedd att vara någon allmän definition av begreppet förvaltningsavtal, utan den anger endast förvaltningslagens tillämpningsområde. I lagen ges inte heller något bemyndigande att ingå avtal, utan behörigheten skall följa av speciallagstiftning. Förvaltningsavtal skall således inte kunna användas i stället för förvaltningsbeslut, om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse i lagstiftningen som berättigar till det.

Bland avtal som gäller skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift kan t.ex. nämnas avtal om verksamhet som innebär registrering och besiktning av fordon samt avtal som kommunerna och serviceproducenterna ingår om köpta tjänster inom social-, hälsovårds- och skolförvaltningssektorn.

Bland förvaltningsavtal som ansluter sig till myndighetsutövning kan å sin sida nämnas t.ex. avtal enligt 25 § naturvårdslagen (1096/1996) om tidsbegränsad fridlysning av ett område, samt avtal som gäller beviljande av olika slag av stöd inom jordbruks- och miljöförvaltningen. T.ex. i fråga om ekologisk produktion görs det i begynnelsekedet en ansökan, där odlaren förbinder sig till olika slag av arrangemang. På basis av ansökan fattar arbetskrafts- och näringscentralen beslut om att ingå ett avtal med odlaren och fastställer genom sitt beslut avtalets innehåll. I avtalet nämns också det understöd som betalas till odlaren. I lagstiftningen har man dock kunnat begränsa möjligheterna att ingå förvaltningsavtal som sammanhänger med myndighetsutövning. T.ex. i ett ärende som gäller statsunderstöd skall statsbidragsmyndigheten enligt 11 § statsunderstödslagen fatta ett skriftligt beslut. Statsunderstöd kan således inte beviljas med ett förvaltningsavtal.

I vissa fall föregås ingåendet av ett förvaltningsavtal av en anbudstävlan enligt lagen om offentlig upphandling (1505/1992), nedan *upphandlingslagen*, och av att vinnaren utses genom ett förvaltningsbeslut. Som exempel må anges sådana avtal genom vilka köptrafiktjänster enligt lagen om tillstånds-

pliktig persontrafik på väg (343/1991) ordnas. Även om anbudstävlan och förvaltningsavtalet har nära samband med varandra, är det fråga om två separata avgöranden. Den som är part i anbudstävlan är således inte nödvändigtvis part i avtalsskedet.

I ett förvaltningsavtal kan det ibland finnas både offentligtrettsliga och privatrettsliga element. T.ex. markanvändningsavtal kan vara förbundna med överlåtelser, som är privatrettsliga rättshandlingar. I rättspraxis har man inte hittills tagit entydigt ställning till nämnda avtals rättsliga natur. En revidering av markanvändnings- och bygglagen (132/1999) pågår för närvarande, och avsikten är detaljerade bestämmelser om förfarandena i anslutning till ingående av markanvändningsavtal skall införas i lagen. Förvaltningslagen torde därför sällan komma att tillämpas på markanvändningsavtal.

Privatrettsliga avtal som ingås på ett offentligt samfunds vägnar skall däremot inte betraktas som ett i lagen avsett förvaltningsavtal. Hyresavtal, konsultavtal och arbetsavtal är typiska privatrettsliga avtal.

I ett privatrettsligt avtalsförhållande är det offentliga samfundet delaktigt i egenskap av avtalspart och inte i egenskap av utövare av offentlig makt. Internt inom det offentliga samfundet blir man dock ofta tvungen att särskilt fatta ett eller flera beslut om att rättshandling skall företas och om rättshandlingens innehåll. Ett sådant beslutsfattande utgör ett separat skede i relation till rättshandlingen, och i detta separata beslutsskede tillämpas förvaltningslagen.

Begreppet förvaltningsavtal omfattar naturligtvis inte heller sådana handlingar som används inom förvaltningens interna styrningsförhållanden och gäller resultatmål och samarbete. Dessa handlingar är antingen planeringsdokument som inte är juridiskt förpliktande, eller förfaranden som hör till ett reglerat system i speciallagstiftning, t.ex. till utarbetandet och verkställigheten av statsbudgeten.

Paragrafens 2 mom. skall innehålla bestämmelser om att grunderna för god förvaltning och de rättssäkerhetskrav som gäller i fråga om förfarandet skall iaktas när förvaltningsavtal ingås. Med ingående av förvaltningsavtal avses både beredningsskedet då

avtalet förbereds och den rättshandling som innebär att avtalet ingås. Inom kommunalförvaltningen föregås förvaltningsavtal i regel av ett förvaltningsbeslut, och förvaltningslagens bestämmelser kommer således inte att få någon större tillämpning i fråga om dem.

Enligt lagförslaget skall grunderna för god förvaltning iakttas när förvaltningsavtal ingås. Kärnan i denna förpliktelse hänför sig till bestämmelserna i det föreslagna 2 kap. När avtal ingås skall man således iakttä de viktigaste förvaltningsrättsliga principerna och även i övrigt handla ändamålsenligt och i linje med den serviceprincip som gäller för förvaltningen. Till grunderna för god förvaltning ansluter sig också kravet att ärendena skall behandlas utan dröjsmål. Bestämmelserna om partsställning och om förande av talan är naturligtvis också tillämpliga på ingående av förvaltningsavtal.

Dessutom skall myndigheten vid beredningen av ett avtal på ett tillräckligt sätt trygga rättigheterna för dem som berörs av det avtal som skall ingås, och trygga deras möjligheter att påverka avtalets innehåll. Skyldigheten att trygga rättssäkerheten i förfarandet och personernas möjligheter att påverka gäller i första hand beredningen av förvaltningsavtal. Bestämmelsen behövs, emedan alla förvaltningsavtal inte föregås av ett särskilt beredningsskede.

Det att rättigheterna för dem som hör till ärendets influensområde skall tryggas innebär att de centrala procedurmässiga rättssäkerhetskrav som ingår i lagförslaget skall beaktas. Frågan om vilka enskilda bestämmelser i lagen som skall tillämpas på beredningen av ett förvaltningsavtal bestäms utgående från det enskilda fallet. Åtminstone bestämmelserna om jäv, hörande av part och utredning av ärenden är tillämpliga på beredningen av avtal. Om ett avtal som bereds som förvaltningsärende gäller andra än avtalsparterna, måste man se till att dess personer har tillräckliga möjligheter att delta och påverka innehållet i det avtal som bereds. Också bestämmelserna om självrättelse, dvs. rättelse som myndigheten själv företar, är tillämpliga på rättande av ett fel i ett förvaltningsavtal.

4 §. *Begränsningar av tillämpningsområdet.* Paragrafens 1 mom. motsvarar 1 § 2

mom. förvaltningsförfarandelagen och anger att rättskipning, förundersökning, polisundersökning och utsökning faller utanför lagens tillämpningsområde. Förvaltningslagskipning skall inte längre nämnas separat, utan i bestämmelsen avses rättskipning som helhet.

Rättskipningen utgör en del av det rättskydd som tillgodoses i efterskott och vars funktion är att avgöra rättstvister och säkerställa att den materiella rättens normer tillämpas rätt. Rättskipningen indelas enligt rättsområden i dels rättegångsförfarande och dels förvaltningslagskipning. De grundläggande bestämmelserna om civil- och straffrättslig rättegång finns i rättegångsbalken och lagen om rättegång i brottmål (689/1997). Om förfarandet i förvaltningsrättslig lagskipning föreskrivs å sin sida i förvaltningsprocesslagen. Enligt den är förvaltningslagskipning behandling av ärenden på grund av sökande av ändring och behandling av förvaltningstvister.

Behandlingen av ett ärende som gäller ett rättelseyrkande är trots dess karaktär av sökande av ändring inte förvaltningslagskipning. I flera författningar krävs det att man yrkar på rättelse innan ändring kan sökas. Eftersom rättelsen i allmänhet görs av den myndighet som har meddelat det ursprungliga beslutet, är behandlingen av ett rättelseyrkande till sin karaktär självrättelse som myndigheten gör. Således skall behandlingen av ett ärende på grund av rättelseyrkande höras till förvaltningslagens tillämpningsområde.

Förundersökning är ett separat förfarande före en rättegång, i vilket polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet skaffar utredning om huruvida det finns skäl att anse att ett brott har begåtts samt att misstänka någon viss person för brottet, och om skälen är tillräckliga för att anhängiggöra en egentlig rättegång. Om det förfarande som skall iakttas vid förundersökning föreskrivs ingående i förundersökningslagen (449/1987).

Med polisundersökning avses annan polisen ålagd undersökning än förundersökning med anledning av brott. De grundläggande bestämmelserna om polisundersökning finns enhetligt samlade i 4 kap. polislagen (493/1995).

Enligt förslaget faller också utsökning utanför lagens tillämpningsområde. Utsök-



ning innebär tvångsverkställighet av en försummad betalningsskyldighet eller prestationsskyldighet. Grunden för skyldigheten kan i utsökning vara antingen privaträttslig eller offentligrättslig. Utsökning betraktas som rättskipning, trots att det har en del administrativa drag. Om förfarandet vid utsökning föreskrivs i utsökningslagen (37/1895) samt i den övriga lagstiftning som sammanhänger med den.

Momentet föreslås dessutom innehålla en bestämmelse enligt vilken förvaltningslagen inte tillämpas på militära kommandomål eller på order som har utfärdats inom förvaltningen och som gäller utförande av ett uppdrag eller vidtagande av någon annan åtgärd. Med order som utfärdats inom förvaltningen avses tjänstebefallningsärenden som baserar sig på subordinationsförhållanden inom förvaltningen. När sådana tjänstebefallningar och militära order som avses i bestämmelsen ges är det inte fråga om avgörande av ett förvaltningsärende, utan om faktisk förvaltningsverksamhet.

Som militära kommandomål betraktas sådana ärenden som gäller försvarsmakten och personer som tjänstgör vid försvarsmakten, och som en förman avgör med stöd av sin militära förmansställning. Beredning och ledning av militära åtgärder, utbildning av beväringar samt upprätthållande av den interna andan, disciplinen och ordningen inom en militär trupp är typiska militära kommandomål. Bestämmelser om militära kommandomål finns bl.a. i 8, 8 a - 8 c och 9 § lagen om försvarsmakten (402/1974) samt i 33 § värnpliktslagen (452/1950).

Tjänstebefallningar kan i allmänhet ges av en tjänsteman i förmansställning inom samma ämbetsverk. Också en högre myndighet kan ge en tjänstebefallning till en underlydande myndighet. Den föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet skall endast gälla tjänstebefallningsärenden som direkt hänför sig till skötseln av en tjänst. Begränsningen skall således inte utsträckas till fall där en tjänstebefallning riktar sig till en tjänsteman personligen. Exempel på sådana är disciplinära beslut.

I paragrafens 2 *mom.* föreskrivs det om undantag gällande den högsta laglighetskontrollen. Enligt förslaget skall den laglighetskon-

troll som utövas av de högsta laglighetsövervakarna helt falla utanför förvaltningslagens tillämpningsområde, om det inte föreskrivs särskilt att lagen skall tillämpas vid den. I fråga om den högsta laglighetskontrollen skall specialbestämmelserna om riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet vara tillämpliga. Det är närmast fråga om lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) och lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000). Förvaltningslagen skall dock gälla förvaltningsärenden vid riksdagens justitieombuds kansli och justitiekanslersämbetet, på samma sätt som andra myndigheter.

Paragrafens 3 *mom.* gäller behandlingen av ärenden som gäller förvaltningsklagan hos andra myndigheter än de högsta laglighetsövervakare som avses i 2 *mom.* Med förvaltningsklagan avses en till en högre myndighet gjord anmälan eller angivelse om en felaktig tjänsteåtgärd eller om en försummelse som gäller en myndighets verksamhet. Förvaltningsklagan anföras hos vilken som helst myndighet som skall övervaka verksamheten hos den myndighet eller tjänsteman som klagan gäller.

Förvaltningsklagomål är synnerligen mångfacetterade. De har karaktären dels av sökande av ändring, dels av angivelse och dels av en begäran om utredning. Behandlingen av förvaltningsklagan skiljer sig från den traditionella behandlingen av ett förvaltningsärende också i det att det i ett ärende som gäller klagan inte fattas beslut om någons rätt, fördel eller skyldighet. Rättsskyddet för den som anför klagan och för den som är föremål för klagan skall dock beaktas både när klagan behandlas och när avgörandet meddelas.

Enligt förslaget skall grunderna för god förvaltning iaktas och rättigheterna för dem som ärendet omedelbart gäller tryggas när ärenden som gäller förvaltningsklagan behandlas. Det omedelbara föremålet för förvaltningsklagan är vanligen den tjänsteman, eller någon annan person som sköter en offentlig förvaltningsuppgift, vars agerande klagan gäller. Väldigt ofta riktar sig klagan dock mot en myndighets verksamhet i allmänhet, varvid det inte går att utpeka någon person som objekt för klagan.

En förvaltningsklagan gäller i allmänhet inte direkt den som har anfört klagan. Ställningen för den som har anfört klagan accentueras dock i situationer där det är frågan om den klagandes egna ärende och det inte finns någon regelmässig möjlighet att söka ändring. Dyliga situationer är typiska i synnerhet i faktisk förvaltningsverksamhet, exempelvis i fråga om hälsovården. Även om den som anfört klagan inte är part eller motpart i själva klagomålsärendet, kan det av rättssäkerhetsskäl vara nödvändigt att också den som har anfört klagan bereds tillfälle att lägga fram ett bemötande.

Med grunderna för god förvaltning avses främst de bestämmelser i lagförslagets 2 kap. som gäller iakttagande av de administrativa principerna och krav som understryker servicens kvalitet och resultat. Till grunderna för god förvaltning ansluter sig kravet på ojävighet samt behandling utan dröjsmål.

För att rättigheterna skall kunna tryggas krävs det att de tjänstemän som behandlar klagomålsärendet ser till att de juridiska frågor och fakta som behövs som grund för ett avgörande blir utredda. För att rättigheterna skall kunna tryggas är det också viktigt att den som är omedelbart föremål för klagan bereds tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs.

Enligt förslaget skall förvaltningslagen tillämpas på avgöranden som meddelas i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av sådana avgöranden. I ett ärende som gäller klagan skall det således alltid meddelas ett avgörande där det skall redogöras för de omständigheter som har kommit fram vid behandlingen och informeras om eventuella åtgärder. Avgörandet kan naturligtvis också gå ut på att klagan inte ger anledning till åtgärder. Avgörandet i klagomålsärendet bör delges inte bara den som är föremål för klagan utan också den som har anfört klagan, om denne inte har önskat förbli anonym.

5 §. *Förhållande till annan lagstiftning.* I 1 mom. bestäms det om förvaltningslagens förhållande till annan lagstiftning. Enligt förslaget skall förvaltningslagen vara en allmän lag som reglerar grunderna för god förvaltning och det förfarande som skall iakttas i förvaltningsärenden. Lagen skall således alltid tillämpas när en fråga som hör till lagens till-

ämpningsområde inte har reglerats i någon annan lag. Lagen skall också tillämpas som komplement till en speciallag som gäller förfarandet vid behandlingen av ett visst förvaltningsärende.

Specialbestämmelsernas betydelse i relation till förvaltningslagen skall bedömas i de fall där en bestämmelse i någon annan lag reglerar samma fråga som regleras i förvaltningslagen. Bedömningen görs alltid utgående från en enskild bestämmelse. Förvaltningslagens bestämmelser förbigås till den del en annan bestämmelse reglerar samma procedurfråga på ett annat sätt än förvaltningslagen. Därför bör man i enskilda fall avgöra om det område som förvaltningslagens procedurkrav gäller omfattas av specialbestämmelsen på det sättet att det inte lämnar utrymme för tillämpning av förvaltningslagen, eller om specialbestämmelsen bara medför en sådan avvikelse från den allmänna bestämmelsen att bestämmelserna måste tillämpas parallellt.

Propositionens målsättning är att det inte skall vara nödvändigt att utfärda från förvaltningslagen avvikande bestämmelser om det förvarandet som skall iakttas i förvaltningsärenden. Målet är också att andra lagars enskilda bestämmelser om olika skeden i behandlingen av förvaltningsärenden i så stor utsträckning som möjligt skall kunna upphävas såsom onödiga sedan förvaltningslagen har trätt i kraft.

Särdrag inom olika förvaltningssektorer kan dock också i fortsättningen kräva reglering som avviker från förvaltningslagen. I fråga om vissa kategorier av ärenden kan det stora antalet ärenden som skall behandlas ställa begränsningar för tillämpningen av de allmänna bestämmelserna. Därför föreslås det att lagen skall innehålla en bestämmelse om att avvikelser från förvaltningslagen får göras med stöd av lag. Bakgrunden till att lagnivå krävs är att 80 § grundlagen föreskriver att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall utfärdas genom lag.

Den fullmakt till avvikelse som förslaget tillåter skall användas med urskillning och endast när det finns sakligt sett godtagbara skäl för det. De grundläggande fri- och rät-

tigheterna skall givetvis tillgodoses också när bestämmelser som avviker förvaltningslagen utfärdas. När reglering som avviker från förvaltningslagen utarbetas måste man också beakta de krav på exakthet som har ställts på lagstiftning som gäller grunderna för individens rättsliga ställning. I synnerhet de procedurkrav som hänför sig till de centrala garantierna för det rättskydd som tillgodoses på förhand för individen, så som ojävighet, hörande av part och motivering av beslut, är sådana krav att grunden till avvikelser från dem måste definieras i detalj.

Paragrafens 2 mom. innehåller en hänvisning till lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. En regeringsproposition med förslag till nämnda lag (RP 17/2002 rd) är för närvarande i riksdagen för behandling. Det föreslås att det i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet skall tas in bestämmelser om anhängiggörande och behandling av ärenden på elektronisk väg samt om delgivning av beslut på elektronisk väg.

Den ökade användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder i myndigheternas verksamhet och behovet av lagstiftning i anslutning till detta var en av de viktigaste utgångspunkterna för beredningen av förvaltningslagen. Ursprungligen var det meningen att bestämmelserna om elektronisk kommunikation skulle införas i förvaltningslagen. Avsikten var också att det skulle stiftas en särskild lag om elektronisk kommunikation vid domstolar och andra lagskipningsorgan. Med tanke på enhetligheten i lagstiftning och praxis ansågs det dock vara ändamålsenligare att bestämmelserna om elektronisk kommunikation samlas i en enda författning.

Enligt det föreslagna 3 mom. skall evangelisk-lutherska kyrkan förbli utanför förvaltningslagens tillämpningsområde. Rätten att ta initiativ till lagstiftning om den evangelisk-lutherska kyrkan tillkommer kyrkans egna organ. En motsvarande undantagsbestämmelse infördes i 4 § 2 mom. offentlighetslagen.

Trots den föreslagna undantagsbestämmelsen blir förvaltningslagen i stor utsträckning tillämplig i den evangelisk-lutherska kyrkans organ. Kyrkolagen (1054/1993) innehåller flera bestämmelser med hänvisningar till till-

ämpning av förvaltningsförfarandelagen. Förvaltningsförfarandelagen tillämpas bl.a. vid behandlingen av förvaltningsärenden hos en myndighet i en församling eller i en kyrklig samfällighet (25 kap. 5 §) och i domkapitlet (19 kap. 6 §).

## 2 kap. Grunderna för god förvaltning

De grundläggande bestämmelserna om god förvaltning föreslås bli införda i 2 kap. Avsikten är att ställa kvalitetsmässiga minimi-krav på myndigheternas verksamhet.

6 §. *Rättsprinciperna inom förvaltningen.* Början av paragrafen innehåller ett allmänt krav enligt vilket de som utträttar ärenden hos förvaltningen skall bemötas jämlikt. Innebörden av detta krav avspeglar närmast jämlikhetsprincipen i 6 § grundlagen. Som grundläggande rättighet kräver jämlikhetsprincipen att myndigheterna tillämpar lag utan att göra annan åtskillnad än vad lagen anger. Å andra sidan förbjuder bestämmelsen inte sådan positiv särbehandling som behövs för att trygga faktisk jämlikhet, dvs. att det vidtas åtgärder som förbättrar någon viss befolkningsgrupps ställning och omständigheter. Det väsentliga är om åtskillnaden kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Som procedurmässig förpliktelse innebär kravet på jämlik behandling att de som utträttar ärenden hos förvaltningen i mån av möjlighet skall beredas likvärdiga möjligheter att sköta sina ärenden och bevaka sina rättigheter. Betydelsen av jämlik behandling accentueras när myndigheterna utövar sin prövningsrätt i frågor som berör enskildas rättsliga ställning eller verksamhetsmöjligheter. Då måste myndigheterna särskilt se till att de som utträttar ärenden hos dem har lika möjligheter att komma på det klara med sina rättigheter och skyldigheter.

Beslutandet skall också vara konsekvent så att fakta som bedöms vid prövningen skall bedömas på lika grunder i likartade fall. Avvikelser från normal praxis måste basera sig på det enskilda fallets speciella karaktär. Den föreslagna bestämmelsen hindrar dock inte myndigheterna från att ändra vedertagen praxis, om det finns grundad anledning. Dy-

lika skäl kan vara att lagstiftningen har ändrats eller att det i domstolspraxis har meddelats avgöranden som avviker från tidigare praxis, eller förändringar som har skett i den internationella rättsutvecklingen.

Lagstiftningen innehåller nuförtiden ett stort antal bestämmelser som pointerar kravet på jämlik behandling. En sådan finns också i 17 § 1 mom. offentlighetslagen, som föreskriver att en myndighet när den fattar beslut i enlighet med nämnda lag och även i övrigt utför sina uppgifter skall se till att de som begär information bemöts jämlikt. Avsikten med bestämmelsen är att säkerställa att information ges jämlikt, i synnerhet när det är fråga om handlingar vilkas offentlighet är beroende av prövning.

Den ändamålsbundenhetsprincip som framgår av paragrafen innehåller en allmän förpliktelse att använda behörighet endast för det syfte som den enligt lag är avsedd för. En myndighet får inte börja främja andra ändamål än dem som hör till dess uppgifter och som ingår i syftet för den lag som skall tillämpas i det enskilda fallet. T.ex. en utnämning till en tjänst får inte ske i avsikt att uppnå något annat syfte än för att kunna fylla en vakant tjänst med den person som i fråga om personliga egenskaper är lämpligast och är bäst kapabel att sköta tjänsten. På motsvarande sätt kan ett beslut om indragning av en tjänst inte anses vara förenligt med principen om ändamålsbundenhet, om syftet endast är att bli kvitt en viss tjänsteman.

Kravet att myndigheternas åtgärder skall vara opartiska är ett uttryck för den förvaltningsrättsliga objektivitetsprincipen. Enligt den får förvaltningsverksamheten inte basera sig på grunder som är osakliga eller på något annat sätt främmande för förvaltningen. Dyliga grunder kan t.ex. vara favorisering av vänner, strävan efter personlig vinning eller efter särskilda ekonomiska fördelar för det offentliga samfundet. Myndigheternas beslutsfattande och verksamhet också allmänt måste vara opartisk och objektivt försvarbart.

Till de rättsprinciper som styr myndigheternas prövningsmakt hör också proportionalitetsprincipen. Den centrala innebörden av denna princip är att myndigheternas åtgärder skall stå i rätt proportion till åtgärdernas syfte. Den åtgärd en myndighet vidtar skall med

andra ord vara ändamålsenlig, behövlig och rätt dimensionerad med hänsyn till det syfte man vill nå med åtgärden i fråga. I praktiken förutsätter proportionalitetsprincipen att myndigheterna dimensionerar sina åtgärder till det minimum där den behövliga effekten kan nås.

Proportionalitetsprincipen är av stor vikt i synnerhet i sådana fall där myndigheten blir tvungen att överväga åtgärder som har negativa rättsliga konsekvenser för en kund. Dyliga situationer uppkommer ofta i olika slag av tillsynsuppgifter, t.ex. vid tillsyn över arbetarskyddet och vid byggnadstillsyn. Också grunden för att entlediga någon från sin tjänst måste, på det sätt som proportionalitetsprincipen förutsätter, stå i skälig proportion till vad påföljden av åtgärden innebär för tjänstemannen personligen.

Proportionalitetsprincipen är också av stor vikt i situationer där en myndighet har getts rätt att bruka maktmedel. I verksamhet som sammanhänger med upprätthållande av ordning och säkerhet är detta aktuellt. T.ex. enligt den proportionalitetsprincip som framgår av 2 § 2 mom. polislagen skall polisens åtgärder inte medföra större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att en uppgift skall kunna fullgöras. Åtgärderna skall dessutom vara motiverade i förhållande till hur viktig och brådskande uppgiften är samt till övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. En i sak motsvarande bestämmelse finns i 10 § lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999).

Proportionalitetsprincipen har också mera allmänt betydelse i förvaltningsverksamheten. Vid tillämpningen av principen kan det också allmänt vara fråga om att bedöma vilken som helst myndighetsåtgärd i relation till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer den som är föremål för åtgärden. I enlighet med proportionalitetsprincipen skall åtgärden vara behövlig och nödvändig för att det uppställda målet skall kunna nås. En part kan t.ex. inte avkrävas mera omfattande utredning än vad som behövs för att avgöra ett ärende. När det är nödvändigt att skaffa tilläggsutredning på tjänstens vägnar, bör detta ske på det sätt som är minst arbetsdrygt och minst kostsamt både för parten och myn-

digheten.

Den föreslagna bestämmelsen innehåller ytterligare ett krav på att myndigheternas åtgärder skall skydda förväntningar som är berättigade med hänsyn till rättsordningen. Bestämmelsen innebär att principen om tillitsskydd befästs på lagnivå. Nämnade princip innebär framför allt skydd för individen i relation till den offentliga makten. Den centrala innebörden av tillitsskyddet är att den enskilde måste kunna lita på att myndigheternas verksamhet är laglig och felfri och på att förvaltningsbesluten står fast. Vid tillämpningen av principen är det fråga om under vilka förutsättningar ett enskilt rättssubjekt kan lita på att ett beslut som har fattats genom bruk av offentlig makt är bestående, och hurdant skydd detta beslut har mot oväntade förändringar i myndighetens verksamhet. Principen om tillitsskydd begränsar rätten att med retroaktiv verkan återkalla beslut varigenom någon beviljats en fördel, och begränsar också allmänt möjligheterna att ändra beslut till nackdel för den enskilde.

Utgångspunkten för att principen om tillitsskydd har tagits in i lagen är att den har ett vidsträckt tillämpningsområde inom EG-rätten. Principen har härletts till gemenskapsrätten dels från medlemsstaternas rättstradition och dels utgående från det allmänna rättvis- och skälighetstänkandet. Principen om tillitsskydd kan åberopas såväl vid bedömningen av giltigheten av gemenskapens i lagstiftningsväg uppkomna förordningar som i fråga om förvaltningsbeslut och andra avgöranden som gäller enskilda fall. Även om det i ett flertal fall har hänvisats till principen, har EG-domstolen sällan tillmätt det avgörande betydelse.

Genom att principen har tillämpats i ärenden som hör till gemenskaprätten har dess ställning småningom befästs också i den nationella rätten. Högsta förvaltningsdomstolen har på senare tid ibland i sina avgöranden hänvisat till principen om tillitsskydd. I vissa fall har principen tillmätts avgörande betydelse (t.ex. HFD 23.1.2001 T 102, 20.11.2000 T 2983 och 2.10.1998 T 2104). Också de högsta laglighetsövervakarna har i enskilda fall understrukit principens betydelse som en del av de allmänna förvaltningsrättsliga principer som begränsar myndighe-

ternas prövningsrätt (t.ex. JK 12.3.2001 D 7/20/01 och biträdande JO 30.12.1999 D 1040/4/97).

Enligt förslaget skall tillitsskyddet begränsas så att det endast gäller förväntningar som är berättigade med hänsyn till rättsordningen. Detta förutsätter att de förväntningar som skall skyddas kan återkopplas i sista hand till någon central komponent i rättsordningen som helhet, dvs. lagstiftningen, allmänna rättsprinciper och internationella avtal. Beaktande av allmänna rättsprinciper innebär dock inte att en berättigad förväntning skulle kunna basera sig t.ex. på rättsteori, utan det är fråga om de allmänna principer som Finlands rättsordning bygger på.

Om en enskild medvetet har handlat lagstridigt eller om en ändring i rättsläget har varit förutsedd, finns det inte några berättigade förväntningar att skydda. Förutsättningen för att tillitsskydd inte skall gälla är alltså att ett beslut bygger på felaktiga eller väsentligen bristfälliga uppgifter som en part har gett. Enbart förmodade ekonomiska förväntningar är inte heller sådana förväntningar som betraktas som berättigade enligt den föreslagna bestämmelsen. T.ex. sådana uppfattningar eller löften som en myndighet har framfört eller gett kunderna i förvaltningen skapar inte heller sådana rättsligt motiverade förväntningar som kan åberopas. Bedömningen av tillitsskyddet bygger i sista hand på prövning där den enskildes tillit måste avvägas i relation till allmän fördel.

7 §. *Serviceprincipen och adekvat service.* Det föreslås att lagen skall innehålla bestämmelser om ändamålsenlighet i förvaltningens service samt om de allmänna utgångspunkterna för hur möjligheterna att uträtta ärenden hos myndigheterna skall ordnas. Strävan att framhäva kundernas synvinkel och att göra myndigheternas verksamhet mera resultatgivande har varit en av tyngdpunkterna i arbetet med att utveckla förvaltningen. Syftet med förslaget är dels att trygga tillgången till service av myndigheterna och dels att säkerställa att det fästs tillräcklig uppmärksamhet vid behoven hos dem som uträttar ärenden hos förvaltningen, när möjligheter att uträtta ärenden ordnas.

Enligt den föreslagna paragrafen skall myndigheterna försöka ordna möjligheterna

att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos myndigheten på ett sådant sätt att den som uträttar ärenden hos förvaltningen får service på behörigt sätt och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Med den som uträttar ärenden hos förvaltningen avses allmänt alla som anlitar myndigheternas tjänster. Med möjligheter att uträtta ärenden avses alla former av service som sammanhänger med skötseln av en offentlig uppgift. Betecknande för myndigheternas service är att det är enskilda som använder dem. Bestämmelsen innebär således inte en förpliktelse att ordna någon annan service än sådan som är avsedd för uträttande av ärenden hos myndigheten.

Serviceprincipen och skötsel av uppgifterna med gott resultat innebär att ärendena skall kunna uträttas på ett sätt som både för myndigheten och för den som uträttar ärenden hos myndigheten är så snabbt, smidigt och enkelt samt kostnadsinbesparande som möjligt. I paragrafen åläggs myndigheten dock inte någon ovillkorlig skyldighet att vidta åtgärder för att på behörigt sätt ordna service för uträttande av ärenden, utan bestämmelsen gör det möjligt att ta hänsyn till de ekonomiska och övriga resurser som finns till buds.

Möjligheterna att uträtta ärenden skall i mån av möjlighet ordnas så att den som uträttar ärenden hos förvaltningen lätt kan bilda sig en helhetsuppfattning om innehållet i den service som behövs för skötseln av hans eller hennes ärende och om de åtgärder som ansluter sig till detta. T.ex. välplanerade serviceställen där ärenden kan uträttas och färdiga blanketter för de ärenden som skall behandlas hos myndigheterna gör förvaltningen effektivare och gör det lättare att sköta de uppgifter som sammanhänger med ett ärende.

När offentlig service ordnas bör det fästas särskild uppmärksamhet vid att servicen är tillräcklig och tillgänglig, samt att den som uträttar ärenden hos förvaltningen skall ha valfrihet. Tillgången till service bör inte begränsas utan sakligt godtagbara grunder. Också självbestämmanderätten och verksamhetsbetingelserna för den som uträttar ärenden hos förvaltningen skall i mån av möjlighet främjas. För att detta mål skall kunna nås krävs det tillräcklig samverkan och interak-

tion mellan den som uträttar ärenden hos förvaltningen och myndigheten. Också feedback från dem som anlitar tjänsterna och utvärderingsmetoder som utgår från kundernas behov förbättrar servicens kvalitet och effektivitet.

Bedömningen av hur och i vilken omfattning möjligheter att uträtta ärenden skall ordnas bör om möjligt utgå särskilt från behoven hos de personer och sammanslutningar som använder servicen. Alla som behöver service skall i mån av möjlighet garanteras likadana möjligheter att uträtta sina ärenden, oberoende av servicens art. Möjligheterna att uträtta ärenden skall också såväl som möjligt motsvara behoven hos särskilda grupper i samhället, t.ex. äldre, sjuka och handikappade.

När möjligheter att uträtta ärenden ordnas skall man också fästa uppmärksamhet vid särdragen i den service det är fråga om. Den offentliga sektorn måste se till att de tjänster som är viktiga för dem som uträttar ärenden hos förvaltningen finns att tillgå överallt i landet och att nödvändiga uppgifter blir effektivt skötta. T.ex. sådan verksamhet som ansluter sig till den offentliga hälsovården eller till upprätthållandet av säkerhet bör i mån av möjlighet ordnas så att tillgången på service kan tryggas också under undantagsförhållanden och så att människornas regionala jämlikhet tillgodoses.

8 §. *Rådgivning.* Paragrafen skall innehålla bestämmelser om myndigheternas skyldighet att ge råd och anvisningar. Bestämmelsen ersätter den allmänna bestämmelsen om rådgivning i 4 § förvaltningsförfarandelagen.

De bestämmelser om de grundläggande rättigheterna som gäller god förvaltning har utvidgat den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningsförfarandelagen så att den också mera allmänt ger uttryck för den serviceprincip som gäller för myndigheterna. I praxis inom laglighetskontrollen har rådgivningsskyldigheten tolkats i samklang med principen om god förvaltning så att den förutsätter rådgivning också i andra frågor än sådana som omedelbart hänför sig till behandlingen av ett ärende (t.ex. JKA 21.2.1997 D 302/96, 5.8.1997 D 522/1/96 och 10.9.1997 D 1103/1/96 samt JK 7.5.2001 D 818/1/99).

I paragrafen påförs myndigheterna en i någon mån utökad skyldighet att ge sina kunder råd. Det föreslås dock att rådgivningsskyldigheten skall gälla frågor som omedelbart ansluter sig till skötseln av ett förvaltningsärende och utträttandet av ärenden.

Bestämmelsen i 1 mom., som gäller rådgivning som ansluter sig till utträttandet av ärenden, uttrycker närmast kravet på rådgivningsskyldighet beträffande procedurfrågor. Detta förutsätter, på samma sätt som enligt 4 § förvaltningsförfarandelagen, att en myndighet ger sina kunder råd t.ex. om hur ett ärende anhängiggörs och vilka handlingar som skall företas i det sammanhanget. Till rådgivningen angående förfarandet hör också att man ger information om myndighetens praxis, t.ex. om behandlingspraxis och behandlingsskeden. Myndigheterna skall se till att kunden har en klar uppfattning om sina procedurmässiga rättigheter och hur de kan användas. En kunds eventuella missförstånd angående procedurmässiga frågor bör i mån av möjlighet rättas till.

Det skall däremot inte höra till myndigheternas skyldigheter att bistå kunder t.ex. genom att fylla i blanketter eller avfatta behövliga handlingar på kundens vägnar. Det är inte heller möjligt att i samband med rådgivningen förutse hur en enskild ansökan kommer att avgöras. I rådgivningen är det viktigt att se till att jämlikhetskravet tillgodoses och att kunderna behandlas opartiskt.

Till rådgivningen gällande skötseln av ett förvaltningsärende kan det utöver rådgivning i rättsliga frågor också höra annan informativ rådgivning. Det kan t.ex. vara fråga om upplysningar om vem som sköter ärendet och när den personen är på plats eller hur lång tid behandlingen av ärendet kommer att ta.

Rådgivningsskyldigheten inskränks på två sätt, i likhet med vad som är fallet enligt 4 § förvaltningsförfarandelagen. För det första gäller rådgivningsskyldigheten endast uppgifter som hör till myndighetens behörighet. Tanken bakom detta är att rådgivningsskyldigheten inte skall medföra betydande tilläggsarbete för myndigheterna. Myndigheten besitter naturligtvis också den bästa sakkunskapen i ärenden som hör till dess eget verksamhetsområde.

För det andra förutsätter rådgivningsskyldigheten att det finns ett konkret behov av

rådgivning. Behovet och omfattningen av rådgivningen skall avgöras från fall till fall, på basis av ärendets art och de särskilda omständigheter som ansluter sig till det. Därvid skall kundens faktiska möjligheter att själv klara av att sköta sitt ärende bedömas. Om t.ex. kunden anlitar en advokat eller ett offentligt rättsbiträde för att sköta sitt ärende, kan detta betraktas som en faktor som minskar behovet av rådgivning.

Rådgivningsskyldigheten kompletteras av en allmän skyldighet för myndigheterna att svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttande av ärenden. Med utträttande av ärenden avses inte endast vidtagande av de åtgärder som behövs för att ett förvaltningsärende skall kunna skötas, utan också sådant utträttande av ärenden hos en myndighet som ansluter sig till faktisk förvaltningsverksamhet.

Även om innehållet i sådana frågor och förfrågningar som skyldigheten omfattar inte har preciserats, krävs det att de skall vara tillräckligt klara och begripliga. I praktiken gäller skyldigheten sakliga och tillräckligt individualiserade frågor och förfrågningar. Bestämmelsen förpliktar dock inte myndigheterna att svara på omfattande förfrågningar av allmän natur.

Det föreslås ingen bestämmelse om hur myndigheterna skall uppfylla sin skyldighet att svara. Allmänt kan man utgå från att en skriftlig förfrågan i regel besvaras skriftligen. Enklare förfrågningar kan dock besvaras också muntligen, t.ex. per telefon. Ett muntligt svar kan anses vara möjligt bl.a. när frågeställaren vill veta i vilket skede behandlingen av ett anhängigt ärende är, eller något motsvarande.

I enlighet med den föreslagna 9 § skall ett svar vara sakligt, klart och begripligt. Svaret skall också motiveras, om motivering har begärts. Det har inte ansetts nödvändigt att ta in i lagen en bestämmelse om den tidsrymd inom vilken myndigheten skall uppfylla sin skyldighet att svara. Allmänt kan man utgå från att det inte krävs några särskilda åtgärder från myndighetens sida för att den skall kunna svara på frågor som gäller skötseln av ett förvaltningsärende eller utträttande av ärenden. Svaret kan i de flesta fall ges genast.

Den tid ett svar kräver kan i det enskilda fallet påverkas av arten och omfattningen av det ärende som förfrågan gäller och av om svaret förutsätter att utredning inhämtas eller att andra särskilda åtgärder vidtas. Enbart den omständigheten att myndigheten får ett stort antal frågor och förfrågningar utgör däremot inte en godtagbar orsak för att svaren dröjer oskäligt länge. I enlighet med principerna för god förvaltning skall kunden vid fördröjt svar underrättas om orsaken till dröjsmålet och meddelas när svar kan förväntas.

Paragrafens 2 *mom.* skall innehålla en bestämmelse om att myndigheten skall försöka anvisa kunden till en behörig myndighet, om en framställd fråga eller förfrågan gäller en sak som inte hör till myndighetens behörighet. Anvisningsskyldigheten innebär att kunden skall anvisas till en behörig myndighet även inom någon annan förvaltningssektor eller t.o.m. helt utanför förvaltningen. Detta är av vikt i synnerhet för de kunder som sällan har att göra med myndigheterna. Bestämmelsen förbättrar också kundernas förutsättningar att klara av att sköta ärenden som gäller dem.

9 §. *Krav på gott språkbruk.* Förvaltningsförfarandelagen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse som skulle innebära en allmän förpliktelse för myndigheterna att se till att språkbruket inom den egna förvaltningssektorn är sakligt. Språklig klarhet och begriplighet krävs endast i fråga om beslut. Enligt 23 § förvaltningsförfarandelagen skall ett beslut avfattas så att därav tydligt framgår vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts.

Språkbrukets kvalitet och tjänstemäns sätt att uttrycka saker har ansetts ha betydelse med tanke på hur de garantierna för god förvaltning som avses i 21 § grundlagen förverkligas. I synnerhet i praxis vid laglighetskontrollen har man fäst uppmärksamhet vid kravet på klart och sakligt språkbruk som en del av god förvaltning (t.ex. biträdande JO 1.11.2000 D 602/4/99, JKA 5.6.1997 D 881/1/95 samt ställföreträdande JKA 16.1.1997 D 128/1/95). Dessutom har undervisningsministeriet, på grund av att statsrådets beslut om åtgärder för förbättrande av de statliga myndigheternas språkbruk

(497/1982) har upphävts, föreslagit att det i förvaltningslagen skall skrivas in en förpliktelse för myndigheterna att använda och upprätthålla ett gott språk.

Av ovan angivna skäl föreslås det att bestämmelser om de viktigaste kraven gällande kvaliteten på myndigheternas språkbruk skall tas in i lagen. I paragrafen används inte begreppet ämbetspråk, på grund av att dess innehåll lämnar rum för tolkning. Med ämbetspråk avses vanligen det språk som en myndighet skall använda enligt gällande språklag. Den föreslagna formuleringen beskriver således bättre än begreppet ämbetspråk att paragrafen enbart gäller språkbrukets kvalitet. Det har föreslagits att begreppet ämbetspråk inte skall ingå i den nya språklagen.

Till det krav på att myndigheterna skall uttrycka sig sakligt på ett klart och begripligt språk som uppställs i 1 *mom.* hör att myndigheterna skall uttrycka sig så att en kund i förvaltningen kan förmodas entydigt förstå ärendets innebörd och få sådan information om det som är tillräcklig med hänsyn till ärendets art. Bestämmelsen förutsätter således att framställningen är både språkligt klar och innehållsmässigt begriplig. Sakligheten i språkbruket innebär också att kunden inte bemöts med sårande eller förklenande uttryck.

Kravet på gott språkbruk gäller såväl skriftlig som muntlig framställning. Bestämmelsen förutsätter att beslut och andra handlingar, meddelanden och anvisningar som myndigheterna utfärdar skall avfattas på ett gott och begripligt språk. För åskådlighetens och klarhetens skull bör handlingar indelas i klart särskiljbara avsnitt. När en handling utarbetas skall man fästa uppmärksamhet vid att den skall utgöra en innehållsmässigt logisk och lätt begriplig helhet. I mån av möjlighet skall strukturellt tunga texter som innehåller tekniska detaljer undvikas. Samtidigt skall man försäkra sig om att den språkliga framställningen motsvarar det avsedda sakinnehållet.

Motsvarande krav på gott språkbruk skall iaktas när saker förklaras muntligen för klienterna i förvaltningen, t.ex. i telefonsamtal. Vid samtal bör man fästa särskild uppmärksamhet vid hur man bemöter kunden och att man inte använder osakliga uttryck som rik-



tar sig mot kunden.

Bestämmelsen gäller endast det språkliga uttryckssättet. Avsikten är således inte att i lagen ställa upp några särskilda formkrav i fråga om utseendet eller layouten på handlingar och meddelanden som myndigheterna har skrivit. Detta skulle inte vara möjligt med beaktande av mångfalden av olika myndigheter och mängden och variationen av ärenden som behandlas i förvaltningen. Också annars är det ändamålsenligt att lämna rum för teknisk utveckling av handlingars struktur och utseende.

Betydelsen av kvaliteten i fråga om myndigheternas språkbruk accentueras i synnerhet när det är fråga om ett ärende som gäller en persons rättsliga ställning. I dessa situationer skall myndigheten sträva efter ett så exakt och entydigt språkligt uttryckssätt som möjligt för att frågor som är relevanta med tanke på behandlingen av ärendet, t.ex. kundens rätt till medverkan eller att utnyttja andra procedurmässiga rättigheter, inte skall ge anledning till olika tolkningar.

Bruket av ett klart och begripligt språk förutsätter såväl övning i utarbetandet av texter som utbildning efter behov. Vid utvecklandet av språkbruket och undervisningen i språkvård har Forskningscentralen för de inhemska språken en viktig ställning. Forskningscentralen tillhandahåller utbildningsservice som är avsedd för tjänstemannakåren och som uttryckligen ger handledning i klart språkbruk. Myndigheterna svarar dock i sista hand själv för i vilken mån den utbildning och handledning som står till buds skaffas för tjänstemännen och hur den utnyttjas.

Paragrafens 2 mom. innehåller en allmänt utformad hänvisning till sådan särskild reglering som gäller kundens rätt att använda sitt eget språk hos myndigheterna. Syftet med bestämmelsen är att ange att tillämpningsområdet för 1 mom. inskränker sig endast till språkbrukets kvalitet. Med lagstiftningen om språkliga rättigheter avses språklagen och lagen om användning av samiska hos myndigheter (516/1991). För närvarande pågår en revidering av båda lagarna.

Den föreslagna bestämmelsen innehåller dessutom en hänvisning till internationella avtal som är bindande för Finland. Med detta avses konventionen mellan Finland, Dan-

mark, Island, Norge och Sverige om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land (FördrS 11/1987). Konventionen ratificerades av Finland 1982. De språk som avses i konventionen är finska, danska, isländska, norska och svenska.

10 §. *Samarbete mellan myndigheterna.* Hur väl samarbetet mellan myndigheterna fungerar har betydelse inte bara för utredningen av förvaltningsärenden utan också mera allmänt för verksamheten inom förvaltningen. För att ett ärende skall kunna avgöras behövs det ofta utlåtanden och utredningar som den myndighet som behandlar ärendet inte själv kan göra, antingen på grund av praktiska skäl eller på grund av bristande sakkunskap. Samarbete mellan myndigheterna har betydelse också i andra situationer än sådana som direkt ansluter sig till behandlingen av ett förvaltningsärende. Genom effektivt samarbete mellan myndigheterna kan man underlätta skötseln av ärenden och nå resultat som inte nödvändigtvis kan nås med myndigheternas egna enskilda åtgärder.

Förvaltningsförfarandelagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om samarbete mellan myndigheterna eller om handräckning. Vid beredningen av lagen ansåg man att myndigheternas skyldighet att lämna varandra utredning kunde härledas ur kravet på god förvaltning och att det därför inte behövdes någon särskild bestämmelse om det. Avsaknaden av en sådan allmän bestämmelse har i någon mån ökat antalet specialbestämmelser som förpliktar myndigheterna att samarbeta. Samarbete mellan myndigheterna har också ansetts ha en mycket väsentlig betydelse med tanke på hur de i grundlagen föreskrivna garantierna för god förvaltning förverkligas (t.ex. ställföreträdande JKA 26.2.1998 D 849/1/97).

I andra länders förvaltningslagar är det mycket vanligt att det finns bestämmelser som förpliktar myndigheterna till samarbete med varandra. En allmän samarbetsförpliktelse föreskrivs t.ex. i Tysklands, Italiens, Spaniens och Portugals förvaltningslagar. Också i Sveriges förvaltningslag inskrevs en allmän princip om samarbete mellan myndigheter, i samband med 1986 års lagreform. Enligt 6 § i Sveriges förvaltningslag skall varje myndighet lämna andra myndigheter

hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Nämnade samarbetsförpliktelse tillämpas förutom vid handläggningen av förvaltningsärenden också i faktisk förvaltningsverksamhet.

Det har ansetts vara behövt att i lagförslaget ta in grundläggande bestämmelser om samarbete mellan myndigheterna. Syftet med bestämmelsen är att få förvaltningen att fungera effektivare genom att minska de fördröjningar i behandlingen som orsakas av att myndigheterna är avskilda från varandra organisatoriskt och i olika förvaltningssektorer. Samarbetsförplikelsen gör det lättare och mindre tidskrävande för kunderna att utträta sina ärenden hos myndigheterna, när de inte nödvändigtvis behöver vända sig till olika myndigheter för att få sitt ärende skött. Bestämmelsen fastställer serviceprincipens betydelse i myndigheternas relation såväl till övriga myndigheter som å andra sidan till kunderna i förvaltningen.

Enligt 1 mom. skall myndigheterna bistå varandra i skötsel av en förvaltningsuppgift. Med detta avses närmast att utlåtanden och utredningar som behövs för att ett förvaltningsärende skall kunna utredas och avgöras till en myndighet som har bett om dem. Bestämmelsen förutsätter dock inte i och för sig att behovet skall grunda sig på behandlingen av ett anhängigt ärende. Det kan också vara fråga om hjälp som ges innan ett ärende blir anhängigt eller efter att beslutet har meddelats. Samarbete mellan myndigheter har betydelse också inom den faktiska förvaltningsverksamheten.

Enligt den föreslagna bestämmelsen uppkommer skyldigheten att ge hjälp först efter en uttrycklig begäran. Den myndighet som begär hjälp skall självständigt bedöma när och i vilken omfattning den behöver hjälp av andra myndigheter. Behovet varierar från fall till fall. En myndighet bör undvika att begära hjälp i synnerhet i de fall där den har bättre eller minst lika goda förutsättningar att klara av uppgiften som den myndighet som begäran skulle rikta sig till. En begäran skall i mån av möjligheter begränsas så att den gäller detaljer som är nödvändiga för att ett ärende skall kunna utredas eller uppgifter skötas.

Den föreslagna paragrafen innehåller inga bestämmelser om innehållet i en begäran om

hjälp eller om dess form. Utgångspunkten bör dock vara att skriftlig hjälp av en myndighet begärs skriftligen. Då bör man klart specificera de frågor om vilka man vill ha utredning av den andra myndigheten. Beträffande begäran om utlåtanden och utredningar som hänför sig till behandlingen av förvaltningsärenden skall lagförslaget 32 och 33 § tillämpas.

En myndighets skyldighet att lämna hjälp skall inte vara obegränsad. För det första skall skyldigheten att lämna hjälp till en annan myndighet endast gälla sådant som hör till den myndighets behörighet av vilken hjälpen begärs. Regleringen bygger på tanken att hjälpen inte skall åsamka den hjälpande myndigheten betydande utrednings- eller annat extra arbete. Målet är närmast att expertis skall förmedlas till andra myndigheter. Även om en myndighet inte således behöver vidta åtgärder för att hjälpa i frågor som inte hör till dess behörighet, hör det i ett sådant fall till god förvaltningssed att utan dröjsmål meddela den myndighet som har framställt begäran att begäran inte kan tillmötesgå.

Den andra begränsningen i fråga om skyldigheten att lämna hjälp gäller ärendets art. Enligt förslaget skall en myndighet bistå en annan myndighet i den omfattning ärendet kräver. Den myndighet av vilken hjälpen har begärts skall i princip kunna vägra lämna hjälp till den del den anser begäran vara onödigt omfattande eller annars oändamålsenlig med hänsyn till ärendets art. För att hjälp skall kunna ges förutsätts det också att den myndighet av vilken hjälpen begärts har tillräckliga resurser för det. Allmänt kan man dock utgå från att den hjälpbegärande myndigheten grundligt har övervägt behovet av sin begäran.

Det föreslagna 1 mom. innehåller dessutom en allmän princip enligt vilken myndigheterna även i övrigt skall försöka främja samarbete mellan myndigheterna. Syftet med bestämmelsen är att det i synnerhet ur kundernas synvinkel skall gå snabbare och bli enklare att utträta ärenden hos myndigheterna. I synnerhet i de fall där skötseln av ett ärende kräver att man vänder sig till flera olika myndigheter har samarbetet mellan myndigheterna stor betydelse. Särskilt sådana myn-

digheter som behandlar mångskiftande ärenden med vittgående verkningar kan det vara nödvändigt att samarbeta för att ärendena skall kunna skötas så snabbt och smidigt som möjligt.

Innehåller i samarbetet mellan myndigheterna skall också ges en vidare tolkning så att det även omfattar annat slag av kontakter mellan myndigheterna. I praktiken kan det vara fråga t.ex. om överläggningar mellan myndigheterna eller om att myndigheter som behandlar likartade ärenden följer med varandras praxis tillräckligt väl.

För klarhetens skull skall det i 2 mom. tas in en bestämmelse vars syfte är att markera en skillnad mellan hjälp mellan myndigheter och lagstadgad handräckning. Med handräckning avses vanligen att en myndighet bistår en annan myndighet vid skötseln av en uppgift som hör till den faktiska förvaltningsverksamheten eller till faktisk myndighetsutövning. En åtgärd som typiskt hör till handräckningens område är den hjälp polisen lämnar en förvaltningsmyndighet vid skötseln av en övervaknings- eller undersökningsuppgift.

Ur myndigheternas plikt att samarbeta kan man inte heller härleda någon allmän skyldighet att ge information. I den föreslagna paragrafen är det endast fråga om ett sådant samarbete där myndigheterna agerar för att fullgöra uppgifter inom sin egen förvaltningssektor, inom sina egna befogenheter och inom gränserna för sin egen tystnadsplikt.

### 3 kap. **Partsställning och förande av talan**

I detta kapitel definieras begreppet part. Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om de centrala grunderna för förande av talan i förvaltningsärenden.

11 §. *Part*. Definitionen av partsställning är av central betydelse i förvaltningsärenden. Den inverkar inte bara på frågan om huruvida förutsättningarna för ett visst förfarande uppfylls, utan också på tillämpningen av de viktigaste principerna för det rättskydd som tillgodoses på förhand. I den gällande förvaltningsförfarandelagen har begreppet part inte definierats trots att det har en central be-

tydelse med tanke på tillämpningsområdet. I 1 § förvaltningsförfarandelagen finns dock en bestämmelse enligt vilken en del av lagens bestämmelser skall följas endast i sådana ärenden i vilka det skall beslutas om någons fördel, rättighet eller skyldighet. Genom denna bestämmelse har man allmänt försökt definiera partsärendena.

Begreppet part har ansetts vara innehållsmässigt mångtydigt och inexakt. Partsställningen har förbundits med flera rättsverkningar som inom olika förvaltningssektorer och i olika slag av förvaltningsärenden tillämpas på lite olika sätt. Grunderna för partsställningen kan också variera i olika skeden av förfarandet.

I lagstiftningen baserar sig partsbegreppet på varierande grunder, beroende på vilket slag av reglering det är fråga om. I bygglagstiftningen betraktas i allmänhet de som innehar fast eller lös egendom som parter. Markanvändnings- och bygglagen gör det dock möjligt att bedöma partfrågan separat dels i planlägningsförfarande, dels i de tillståndsförfaranden gällande bygglov och åtgärdstillstånd som regleras i lagen. I 62 § i nämnda lag används begreppet "intressent" för att ange de personer, myndigheter och sammanslutningar som skall informeras enligt den informationsskyldighet som hör till planlägningsförfarandet. Detta begrepp är betydligt vidare än det partsbegrepp som avses i förvaltningsförfarandelagen.

Begreppet part får ett omfattande innehåll i olika tillstånds- och ansökningsärenden som sammanhänger med miljöskyddet. Inom miljöförvaltningssektorn anses partsställning ofta uppstå på den grunden att avgörandet i ärendet kan påverka människors och sammanslutningars omständigheter och fördel. Typiskt är också att besvärshöjningen är relativt omfattande. I miljöärenden med vittgående verkningar är frågan om partstalan i sista hand beroende av hur ett förmodat intresse kan motiveras.

I författningar som gäller sociala förmåner bestäms partsställningen i regel i samband med anhängiggörandet. Part är formellt den i vars namn ansökan har gjorts. Övriga kan i allmänhet inte ha partsställning, om inte något särskilt förfarande skall iakttas vid utbetalningen av förmånen. T.ex. enligt 16 § la-

gen om utkomststöd kan utkomststödet av särskilda skäl betalas till sökandens familjemedlem eller till den som sörjer för understödstagaren för att användas för understödstagarens uppehälle eller annars användas för betalning av utgifter för hans eller hennes uppehälle.

Det partsbegrepp som skall tillämpas vid behandlingen av förvaltningsärenden har beröringspunkter också med den förvaltningsrättsliga besvärsrätten. Den som söker ändring kan ha partsställning hos besvärsmyndigheten även om han eller hon inte har varit part i första instans. Enligt 6 § förvaltningsprocesslagen kan besvär över ett beslut anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. En myndighet kan också ha besvärsrätt. Också i kommunallagen har den direkta rättsverkningen av ett beslut uppställts som utgångspunkt för besvärsrätten.

Den omständigheten att innebörden av partsbegreppet ger rum för tolkning har i vissa situationer försvårat tillämpningen av förvaltningsförfarandelagen. Ett procedurfel som baserar sig på att någons partsställning har förbigåtts leder vanligen till att den skyldighet att höra parter som föreskrivs i 15 § förvaltningsförfarandelagen försummas (t.ex. HFD 1998 A 4, 6.10.1993 T 3741 och 18.8.1989 T 2660). I samband med förvaltningsbesvär skall besvärsmyndigheten pröva dylika fel på tjänstens vägnar, dvs. oberoende av ändringssökandens yrkanden. Om beslutet befinns ha uppstått i felaktig ordning måste ärendet återförvisas för ny behandling.

På grund av att det saknas en allmän definition av begreppet part och begreppets innehåll lämnar rum för tolkning är det nödvändigt att rättsläget i detta avseende klarläggs. Det föreslås därför att det i lagen skall tas in en uttrycklig bestämmelse där grunderna för partsställning fastställs. Denna bestämmelse behövs i lagen också på grund av att man i den frångår förvaltningsförfarandelagens strukturella tudelning och övergår till ett tillämpningsområde som baserar sig på innehållsmässig tudelning. När de särskilda procedurkraven beträffande behandlingen av partsärenden regleras paragrafvis är det viktigt att det klart framgår av lagen vilket innehåll man har avsett ge begreppet part.

Det föreslås att begreppet part definieras utgående från ärendets rättsliga verkningar. Enligt den huvudregel som framgår av paragrafen är en part den vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller. Också den som är avtalsparti ett förvaltningsavtal skall dock på basis av lagens tillämpningsområde betraktas som sådan part som avses i förvaltningslagen. Likaså kan en aktör som står utanför avtalsförhållandet vara part, om ett avtal som bereds som ett förvaltningsärende berör den på det sätt som avses i bestämmelsen.

Den föreslagna bestämmelsen är allmänt utformad för att partsställningen skall kunna bedömas tillräckligt flexibelt och från fall till fall. Part enligt förslaget är för det första den som omedelbart berörs ett avgörande, dvs. den vars rätt, fördel eller skyldighet beslutet i ett ärende gäller, eller den med vilken myndigheten ingår ett förvaltningsavtal. Dylika parter är egentliga parter, vilkas eget ärende det kan anses vara fråga om vid behandlingen. Egentliga parter är således sökanden i eget ärende och andra personer som det beslut som skall ges avser, dvs. riktar sig till.

I förvaltningsärenden är det vanligt att partsställning kan uppkomma också på grundval av annan rättsverkan än sådan som kan karakteriseras som omedelbar. Enligt förslaget tillkommer partsställning också den vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller, men till vilken det beslut som skall fattas inte uttryckligen kommer att rikta sig. T.ex. i samband med olika förbud och begränsningar kan det uppstå en fråga om eventuell partsställning för någon annan än den som har ansökt om ett beslut om förbud. Högsta förvaltningsdomstolen fann t.ex. i fallet HFD 1989 A 86 att innan ett beslut om förbud mot körning med vattenskoter meddelades borde vattenområdets ägare och en näringsidkare som idkade uthyrning av vattenskotrar i området ha hörts som parter.

Det är inte ändamålsenligt att avgränsa det partsbegrepp som skall tillämpas vid behandlingen av förvaltningsärenden så att det blir snävare än de grunder för besvärsrätt som skall tillämpas vid förvaltningslagskipning. Utgångspunkten är dock att enbart de faktiska intressen som är förbundna med ärendet inte räcker till för att åstadkomma partsställning enligt lagen. Verkningarna skall vara

rättsliga.

Begreppen rätt, fördel och skyldighet, som är avgörande för att bestämma partsställningen, har i lagförslaget motsvarande betydelse som i gällande lagstiftning. Med beslutsfattande som gäller någons rätt eller fördel avses att man avgör om en person kan få den rätt eller förmån han eller hon yrkar på. Det kan också vara fråga om att inskränka en rätt eller förmån som en person har beviljats tidigare.

Den rätt som det i ärendet kan vara fråga om att bevilja eller inskränka kan t.ex. vara ett administrativt tillstånd, beviljande av medborgarskap eller registrering av ett varumärke eller en modell. En fördel som beviljas en person kan för sin del vara en social förmån, ett socialt understöd eller bidrag eller ett statsunderstöd. Å andra sidan kan det också vara fråga om att befria någon från en skyldighet eller att bevilja en lättnad.

När en myndighet fattar ett förvaltningsbeslut där någon förpliktas till någonting, dvs. påförs en skyldighet, är det vanligen fråga om att avgöra om det finns tillräcklig laglig grund för den skyldighet som skall påföras personen i fråga. Skyldigheten kan också innebära en förpliktelse att följa en order eller iakttä ett förbud eller att tåla vissa åtgärder. Förvaltningsbeslut där en skyldighet påförs är t.ex. beslut om återkrav av en beviljad förmån.

I förvaltningsärenden enligt förvaltningslagen bestäms partsställningen i första hand i samband med anhängiggörandet, på samma sätt som enligt förvaltningsförfarandelagen. Partsställning har således den som i eget namn tillställer myndigheten en ansökan, anmälan eller någon annan handling för att anhängiggöra sitt eget ärende. En person som t.ex. ansöker om en ekonomisk förmån eller om ett administrativt tillstånd är en part enligt förvaltningslagen. I samma ställning är de personer som ansöker om en lediganslagen tjänst samt parter i ett förvaltningsavtal.

Ett ärende kan bli anhängigt också på en myndighets initiativ, varvid det inte finns någon sökande i förfarandet. Dessutom kan anhängigheten av ett ärende basera sig på en förvaltningsklagan eller en angivelse. Ett sådant initiativ ger inte initiativtagaren någon partsställning enligt förvaltningslagen. Beslu-

tet har rättsverkan för den som är föremål för klagomålet eller angivelsen, och ärendet har inte nödvändigtvis alls något samband med initiativtagarens rättsliga ställning.

Om ett ärende har blivit anhängigt på grund av förvaltningsklagan eller angivelse, kan anhängigheten också tolkas så att den har uppstått på myndighetens initiativ, om initiativtagaren vill vara anonym. Hur ärendet blir anhängigt har ingen betydelse med tanke på partsställningen. Partsställningen bestäms också i dessa fall utgående från beslutets rättsverkningar.

För att någon skall betraktas som part krävs det dock inte att beslutet skall gälla någon på förhand förefintlig särskild rätt, fördel eller skyldighet. Förutsättningarna för partsställning kan uppfyllas också i ett skenare skede av behandlingen. Vid bedömningen av om det finns grunder för att betrakta någon som part bör man ta hänsyn till vilken relation personen i fråga har till det ärenden som behandlas. Det avgörande är om det kan anses att avgörandet i ärendet gäller hans eller hennes rätt, fördel eller skyldighet i sådan grad att det räcker för att ge personen i fråga partsställning. Frågan om hur partsställningen bestäms måste prövas från fall till fall.

Såväl fysiska som juridiska personer kan vara parter enligt förvaltningslagen. Också en myndighet kan ha talan i ett förvaltningsärende, om ärendet gäller myndighetens rätt på det sätt rättsligt som förutsätts i paragrafen. En statlig eller kommunal myndighet kan ha en partsställning som är jämförbar med en enskild parts, t.ex. i egenskap av markägare eller tillståndshavare. Då har myndigheten vanligen också rätt att söka ändring i det beslut som ges i ärendet. En myndighets partsställning kan också basera sig på annan lagstiftning.

I ett förvaltningsärende kan det finnas ett större antal parter än det finns senare vid behandlingen av ett förvaltningsmål. T.ex. vid beredningen av ett miljötillståndsärende kan som parter betraktas innehavare eller ägare till mera avlägset belägna fastigheter, eller andra invånare än de som kan betraktas som parter när besvär över beslutet avgörs. Å andra sidan kan kretsen av dem som har partsställning också utvidgas i fullföljdsskedet. Detta är typiskt t.ex. i ärenden som hör till

markanvändnings- och bygglagens tillämpningsområde.

Förvaltningslagskipningsmyndighetens avgörande beträffande frågan om partsbehörighet är alltid självständig i relation till förvaltningsmyndighetens motsvarande avgöranden. Förvaltningslagskipningsmyndigheten kan ge partsbehörigheten en vidare tolkning än förvaltningsmyndigheten, vilket kan innebära att förvaltningsbeslutet behäftas av ett procedurfel som leder till att beslutet upphävs.

12 §. *Ombud och biträde*. Paragrafen skall innehålla bestämmelser om rätten att anlita ombud och biträde i förvaltningsärenden. Förslaget motsvarar i huvudsak 6 § förvaltningsförfarandelagen.

Med ombud avses en person som har rätt att på huvudmannens vägnar agera i ett ärende. Ombudet kan t.ex. vara advokat eller offentligt rättsbiträde. Ett ombud behöver dock inte uppfylla några särskilda behörighetsvillkor, och således kan också andra än sådana som fått juridisk utbildning vara ombud i ett förvaltningsärende. Ett biträde verkar vid sidan av huvudmannen och bistår denne med juridisk hjälp.

Paragrafens 1 mom. innehåller en allmän princip enligt vilken ombud eller biträde får anlitas i ett "förvaltningsärende", medan motsvarande rätt att anlita ombud eller biträde enligt förvaltningsförfarandelagen gäller i "förvaltningsförfarande". Den tekniska ändringen föranleds av att begreppet förvaltningsförfarande inte längre skall förekomma i bestämmelsen om lagens tillämpningsområde.

I det föreslagna momentet bestäms också om ett ombuds behörighet. Enligt gällande 6 § 2 mom. förvaltningsförfarandelagen skall ett ombud förete fullmakt, såvida inte hans rätt att företräda huvudmannen är uppenbar även utan fullmakt. Frågan om i vilka situationer man skall kräva att fullmakt företes lämnas mycket öppen i bestämmelsen. Enbart släktskap mellan ombudet och huvudmannen eller den omständigheten att ombudet tidigare har företrätt huvudmannen kan inte anses utgöra sakliga grunder för att anse ombudets rätt att företräda huvudmannen vara uppenbar.

För att göra rättsläget klarare skall ett om-

bud i regel visa sin rätt att handla på huvudmannens vägnar. Detta kan på samma sätt som för närvarande i allmänhet ske genom att ombudet företer en fullmakt som huvudmannen har undertecknat. Huvudmannen kan dock också på annat sätt bemyndiga ombudet att handla för huvudmannens räkning. Förutsättningen är då att ombudet på ett tillförlitligt sätt kan visa sin rätt att företräda huvudmannen. Ett sådant tillförlitligt sätt som avses i bestämmelsen kan t.ex. vara att huvudmannen per telefon eller personligen hos myndigheten bemyndigar ombudet. På motsvarande sätt kan myndigheten enligt prövning godkänna ett bemyndigande som har skett på elektronisk väg. Bedömningen av om bemyndigandet är tillförlitligt sker dock i sista hand på myndighetens ansvar.

På grund av ärendenas varierande art föreslås det inga uttryckliga bestämmelser om kraven beträffande fullmaktens innehåll. Fullmakten kan vara en öppen rättegångsfullmakt eller en individualiserad fullmakt. Enligt förslaget skall myndigheten dock i varje enskilt fall kunna kräva en individualiserad fullmakt, om det råder oklarhet om ombudets behörighet eller om behörighetens omfattning. Kravet på individualiserad fullmakt accentueras i synnerhet i de situationer där det är fråga om ett ärende som har stor betydelse med hänsyn till en persons rättsliga ställning.

I kongruens med 21 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen och 15 kap. 4 § 1 mom. rättegångsbalken föreslås det att en advokat och ett offentligt rättsbiträde skall förete fullmakt endast om myndigheten bestämmer så. En sådan bestämmelse, som underlättar såväl myndigheternas som parternas arbete, kan basera sig på de arrangemang som syftar till att säkerställa att advokaters och offentliga rättsbiträdens verksamhet bedrivs på behörigt sätt. Trots bestämmelsen kan det ur ett ombuds egen synvinkel vara nyttigt att be att få bemyndigandet skriftligen eller på något annat bevisligt sätt. Myndigheten kan kräva att ett ombud som är advokat eller offentligt rättsbiträde skall förete fullmakt t.ex. när ett nytt ombud företräder en part i samma ärende.

Paragrafens 2 mom. innehåller en motsvarande bestämmelse som 6 § 3 mom. förvalt-

ningsförfarandelagen om myndighetens rätt förbjuda ett ombud eller ett biträde att uppträda i ärendet hos denna myndighet. Enligt gällande bestämmelse kan myndigheten utfärda ett sådant förbud, om ombudet eller biträdet visar sig vara olämpligt för sitt uppdrag. Bestämmelsens ordalydelse kan leda till den felaktiga tolkningen att ombudet eller biträdet särskilt måste beredas tillfälle att genom sitt handlande visa sin lämplighet för uppdraget. Det föreslås därför att bestämmelsens ordalydelse skall preciseras så att ett förbud att uppträda inte skall förutsätta att olämpligheten för uppdraget har konstaterats i praktiken, utan förbudet kan också basera sig på en omständighet som är känd på förhand.

I likhet med förvaltningsförfarandelagen skall inte heller den föreslagna lagen innehålla någon bestämmelse om ett ombuds eller ett biträdes allmänna behörighet. Behörigheten skall bedömas från fall till fall, på basis av ärendets art och de särskilda omständigheter som är förbundna med det.

Det föreslås att det i slutet av momentet skall anges att huvudmannen inte enbart skall underrättas om att ombudet eller biträdet har förvägrats rätt att uppträda, utan huvudmannen skall också beredas tillfälle att skaffa sig ett nytt ombud eller biträde. Syftet med bestämmelsen är att förbättra huvudmannens rättsliga ställning. För att behandlingen av ett ärende inte skall fördröjas onödigtvis på grund av att ett förbud att uppträda har meddelats, skall huvudmannen ofördröjligen sedan förbudet har meddelats underrättas om förbudet och om att han eller hon bereds tillfälle att skaffa nytt ombud eller biträde. Myndigheten skall också ange tillräckliga grunder för förbudet.

Det föreslås att 3 mom. skall innehålla bestämmelser om rätten att genom besvär särskilt söka ändring i ett beslut om förbud att uppträda. En bestämmelse om motsvarande besvärsmått finns i 79 § 1 mom. 2 punkten förvaltningsprocesslagen. Enligt förslaget skall ändring i ett beslut om förbud att uppträda få sökas genom besvär hos den myndighet som är behörig att behandla ändringsansökan beträffande avgörandet i det anhängiga ärendet. Såväl huvudmannen som ombudet och biträdet skall ha besvärsmått i fråga

om ett beslut som gäller förbud att uppträda.

Den föreslagna bestämmelsen om rätten att söka ändring kan anses vara nödvändig, emedan ett beslut om förbud att uppträda kan ha en betydande inverkan på behandlingens gång. En ännu viktigare grund för att utfärda en bestämmelse om rättsmedel är den att förbudet kan påverka ombudets eller biträdets möjlighet att idka näring.

För klarhetens skull innehåller det föreslagna 3 mom. dessutom en bestämmelse om att en anhängig ändringsansökan gällande ett förbud att uppträda inte hindrar att behandlingen av ärendet fortsätter. Den domstol eller någon annan myndighet som behandlar ändringsansökan skall dock enligt förslaget ha rätt att vid behov besluta att behandlingen skall avbrytas.

13 §. *Tystnadsplikt för ombud och biträden.* Det föreslås att det i lagen skall införas sådana bestämmelser om tystnadsplikt för ombud och biträden som är mera preciserade än de nuvarande. I förvaltningsförfarandelagen infördes 6 a §, som gäller tystnadsplikt för ombud och biträde, genom en lagändring år 1995 som gjordes i samband med totalrevideringen av strafflagstiftningen. Samtidigt fogades till 15 kap. rättegångsbalken en ny 17 § där det föreskrivs om tystnadsplikt för ett ombud, ett rättegångsbiträde och deras biträden. Man ville uttryckligen utsträcka ombudens och biträdenas tystnadsplikten till att också gälla förvaltningsärenden.

En allmän bestämmelse om tystnadsplikt finns i offentlighetslagen. Lagens 6 kap. innehåller bestämmelser om sekretessbelagda handlingar samt om tjänstemäns tystnadsplikt och om handlingssekretess. Enligt 23 § 2 mom. i nämnda lag gäller tystnadsplikten också andra personer som har faktiska möjligheter att få sekretessbelagda uppgifter.

Paragrafens 1 mom. skall till sitt sakinnehåll motsvara 6 a § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen. Enligt förslaget skall ett ombud eller ett biträde inte få olovligen röja förtroliga uppgifter som huvudmannen anförtrott honom eller henne för skötseln av ett ärende. På samma sätt som för närvarande är i princip alla uppgifter som huvudmannen har gett i förtroende sådana uppgifter som skall hållas hemliga. Begreppet förtrolig uppgift skall således också täcka en enskild persons eller en

familjs hemligheter, som nämns i den gällande bestämmelsen. Förtröliga uppgifter kan också vara andra uppgifter som omfattas av tystnadsplikt, t.ex. uppgifter som gäller affärs- eller yrkeshemligheter. Vid tolkningen av begreppet kan offentlighetslagens sekretessbestämmelser tjäna som hjälp. Allmänt kända omständigheter skall dock inte omfattas av begreppet, även om ombudet eller biträdet skulle ha fått vetskap om dem av sin huvudman.

I 2 mom. föreskrivs om sådan tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande som gäller uppgifter som på något annat sätt har inhämtats för skötseln av ett ärende. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i förvaltningsförfarandelagen. Enligt förslaget skall offentlighetslagens bestämmelser tillämpas på den tystnadsplikt och det förbud mot utnyttjande som gäller uppgifter som ett ombud eller ett biträde har inhämtat på något annat sätt för skötseln av sitt uppdrag.

Det är närmare bestämt fråga om bestämmelserna i 23 § offentlighetslagen. Enligt nämnda bestämmelse får en part, ett ombud eller ett biträde inte röja en handlings sekretessbelagda innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling, och inte heller någon annan omständighet som han har fått kännedom om i samband med sitt uppdrag och för vilken tystnadsplikt föreskrivs genom lag. En part, ett ombud eller ett biträde får inte för en utomstående röja heller en sådan sekretessbelagd uppgift som erhållits på grundval av ställningen som part och som gäller någon annan än parten själv.

Med förbud mot utnyttjande avses i 23 § 3 mom. offentlighetslagen att en person som avses i paragrafen inte får använda sekretessbelagda uppgifter för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. En part eller hans ombud eller biträde får dock använda en uppgift om en annan person än parten själv när det är fråga om ett ärende som gäller den rätt, det intresse eller den skyldighet som partens rätt att få information har grundat sig på.

Den föreslagna bestämmelsen utvidgar tillämpningsområdet för offentlighetslagens sekretessbestämmelser i två avseenden. För det första skall bestämmelsen, till åtskillnad

från vad som är fallet enligt offentlighetslagen, utöver uppgifter som har erhållits av den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet också gälla uppgifter som ett ombud eller ett biträde har inhämtat av andra myndigheter och enskilda för huvudmannens räkning. För det andra skall tystnadsplikten och förbudet mot utnyttjande gälla uppgifter som gäller parten i det aktuella förvaltningsärendet. Enligt den huvudregel som framkommer av förslaget skall offentlighetslagens bestämmelser tillämpas på ombuds och biträdens tystnadsplikt och på hemlighållande av uppgifter som dessa har fått, oberoende av varifrån uppgifterna har inhämtats.

Tystnadsplikten för tolkar eller översättare som anlitas vid behandlingen av ett ärende är en öppen fråga i förvaltningsförfarandelagen. När lagen stiftades utgick man från att om någon sekretessbestämmelse inte som sådan skulle kunna anses vara förpliktande för den som tolkar, skall det som tolk i ett sekretessbelagt ärende anlitas antingen en tjänsteman eller auktoriserad translator, som har tystnadsplikt i denna egenskap.

Enligt det föreslagna 3 mom. skall sekretessbestämmelserna också tillämpas på tolkar och översättare som anlitas i ett ärende. Med beaktande av att uppgifter som omfattas av tystnadsplikt kan förekomma i väldigt många ärenden som behandlas hos en myndighet är det ändamålsenligare att utvidga sekretessbestämmelsernas tillämpningsområde än att i enskilda fall förutsätta att en tjänsteman eller en auktoriserad translator anlitas. Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet är motiverad också på grund av att användningen av främmande språk har ökat markant i Finland sedan förvaltningsförfarandelagen trädde i kraft. Kravet att anlita en tjänsteman eller en auktoriserad translator som tolk eller översättare kan orsaka betydande svårigheter i synnerhet i de fall där man i ett ärende måste använda ett sällsynt, främmande språk.

Enligt det föreslagna momentet skall bestämmelserna om tystnadsplikt också tillämpas på den som enligt uppdrag eller annars deltar i skötseln av huvudmannens ärende. Ett ombud eller ett biträde kan ge i uppdrag åt en tredje person att utföra vissa uppgifter som behöver skötas i ett ärende, t.ex. uppgif-



ten att skriva ett expertutlåtande. Bestämmelsen täcker också de fall där ett ombud eller ett biträde anlitar någon som bistår dem. Med detta avses personer som bistår ett ombud eller ett biträde i deras yrkesuppgifter, t.ex. personalen vid en juridisk byrå eller vid en rättshjälpsbyrå.

Den bestämmelse om brott mot tystnadsplikten som nu finns i 6 a 2 mom. förvaltningsförordelagen införs bland de särskilda bestämmelserna (69 §).

14 §. *Omyndigas talan*. Paragrafen skall innehålla de allmänna bestämmelserna om omyndigas talan, och de motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll 16 § förvaltningsförordelagen.

Det föreslås att bestämmelsen i 16 § 1 mom. förvaltningsförordelagen om att talan på en omyndig persons vägnar förs av den omyndiges intressebevakare, vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare skall tas in i 1 mom. Med annan laglig företrädare avses t.ex. socialnämnden, om barnet har omhändertagits av socialnämnden. Den omyndige skall dock på motsvarande sätt som enligt 16 § 2 mom. förvaltningsförordelagen ha rätt att ensam föra talan i ärenden som gäller sådan inkomst eller förmögenhet som han eller hon råder över.

I 2 mom. bestäms på motsvarande sätt som i 16 § 3 mom. förvaltningsförordelagen om en omyndig persons utslutande talerätt i ärenden som gäller hans eller hennes person. Enligt den föreslagna bestämmelsen för en omyndig person som har fyllt aderton år själv ensam sin talan i ett ärende som gäller hans eller hennes person, om den omyndiga kan förstå sakens betydelse.

Paragrafens 3 mom. gäller utövande av parallell talerätt. Det föreslås att åldersgränsen för minderårigas talerätt skall sänkas från nuvarande femton år till tolv år. Enligt förslaget skall en minderårig som har fyllt tolv år och hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare ha rätt att var för sig föra talan i ett ärende som gäller den minderårigas person eller personliga fördel eller rättighet.

I gällande rätt kan man klart se en utvecklingstrend där barnens rättighet att behandlas jämlikt i relation till den vuxna befolkningen framhävs. Också i 6 § 3 mom. grundlagen

ingår en bestämmelse enligt vilken barn skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bakgrunden till grundlagsregleringen angående jämlikt bemötande av barn låg till en del i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991). Enligt artikel 12 i konventionen skall ett barn höras, enligt sin ålder och mognad, i rättsliga och administrativa förfaranden som rör barnet. I konventionen uppställs ingen åldersgräns för skyldigheten att höra barnet.

I ett flertal lagar som gäller barns person har myndigheterna ålagts att på det sätt barnets ålder och utvecklingsstadium förutsätter utreda barnets egna åsikter och önskemål. De skall också beaktas då beslut som gäller barnet fattas. Då skall betydelsen av barnets fördel framhävas och det skall bedömas om barnets fördel eventuellt avviker från vårdnadshavarens fördel.

Enligt t.ex. 1 c § i utlänningslagen skall innan beslut fattas i ett ärende som gäller ett barn som har fyllt tolv år barnet höras enligt 15 § förvaltningsförordelagen, om hörandet inte är uppenbart onödigt. Även ett yngre barn kan höras, om barnet är så utvecklat att dess åsikter kan uppmärksammas. På motsvarande sätt föreskriver 10 § 2 mom. barnskyddslagen (683/1983) att i ett barnskyddsärende skall ett barn som har fyllt tolv år ges tillfälle att bli hört. Ett barn som har fyllt tolv år har också rätt att kräva socialservice och andra stödåtgärder som avses i lagen. Enligt 17 § i sistnämnda lag har ett barn som fyllt tolv år dessutom rätt att bli hört i ett ärende som gäller omhändertagande.

Den föreslagna reformen inverkar inte på bestämmelserna om talan i övrig lagstiftning.

15 §. *Intressebevakarens rätt att föra talan*. Paragrafen skall innehålla bestämmelserna i 16 a § förvaltningsförordelagen om talerätten för en intressebevakare som förordnats för en myndig person. Genom en lagändring som gjordes i samband med en revidering av förmyndarlagstiftningen fogades till förvaltningsförordelagen 16 a och 16 b § som gäller intressebevakning. Bestämmelserna är klara och tidsenliga och det finns inte något särskilt behov av att ändra dem. I den finska språkdräkten ändras endast den första meningen i 16 § 1 mom. så att den blir klarare.

## II AVDELNINGEN. **Hur ett förvaltningsärende blir anhängigt och behandlas hos en myndighet**

Lagens II avdelning skall innehålla bestämmelser om hur ett ärende blir anhängigt och hur det skall behandlas, samt om procedurkraven gällande rättelse av beslut och av fel i ett sådant. Lagens II avdelning skall utgöra den centrala helheten av bestämmelser om det förfarande som skall iaktas vid beredningen och beslutsfattandet i förvaltningsärenden.

### 4 kap. **Hur en handling sänds till en myndighet och hur ett förvaltningsärende blir anhängigt**

Lagens 4 kap. skall innehålla bestämmelser om ansvar och skyldigheter i samband med att handlingar sänds, om de sätt på vilka ett ärende anhängiggörs samt om procedurkraven beträffande detta.

16 §. *Handlingars innehåll.* I paragrafen föreskrivs om de krav som gäller innehållet i en handling som sänds till en myndighet. Handlingar enligt bestämmelsen är alla sådana handlingar som har tillställts en myndighet för behandlingen av ett ärende eller annars i ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. T.ex. en skriftlig ansökan, anmälan, utredning och klagan är en sådan handling som avses i bestämmelsen. Däremot skall en medborgarförfrågan eller något annat informellt ställningstagande som kommit till en myndighet inte ha motsvarande rättsliga betydelse och skall således inte betraktas om en handling enligt lagen. Bestämmelsen gäller inte heller korrespondens av privat natur mellan en myndighet och en kund i förvaltningen. Det har inte ansetts behövligt att i förslaget införa bestämmelser om de olika sätt på vilka en handling kan tillställas myndigheter. En handling kan således tillställas en myndighet personligen eller sändas per post, elektroniskt eller genom bud.

Enligt den föreslagna paragrafen skall det ur en handling för det första framgå vad

ärendet gäller. Detta är nödvändigt för att myndigheten skall kunna veta vilka åtgärder man avser att den skall vidta eller vad det annars är fråga om i saken. Syftet med bestämmelsen är inte att ställa formkrav på en handling som tillställs myndigheten, utan endast att vägleda den som sänder en handling att framföra sin sak klart och begripligt.

För det andra skall avsändarens namn och kontaktuppgifter som behövs för att ärendet skall kunna skötas anges. Med avsändare avses den person på vars initiativ handlingen tillställs myndigheten eller den vars ärende skall behandlas i den fråga som saken gäller. Som kontaktuppgifter skall i handlingen anges avsändarens postadress eller någon annan adress dit avsändaren önskar att myndighetens svar och andra handlingar som hänför sig till behandlingen av ärendet skall sändas. En ovan avsedd annan adress kan t.ex. vara avsändarens e-postadress eller telefaxnummer. Som adress kan också ett befullmäktigt ombuds eller en laglig företrädares adress uppges, om avsikten är att handlingar som myndigheten har satt upp skall sändas till den adressen.

Det är nödvändigt att de uppgifter som nämns i paragrafen anges för att personen ifråga skall kunna individualiseras och för att myndigheten skall kunna sända sitt svar på det yrkande som har framställts i handlingen. Vid behandlingen av ett förvaltningsärende används avsändarens adressuppgifter också för att få kontakt med en part t.ex. när denne bereds tillfälle att avge förklaring. Olika blanketter som utarbetats av myndigheterna, och som på senare tid används i allt högre grad i förvaltningsärenden, gör det lättare att individualisera uppgifter och ge kontaktuppgifter.

17 §. *Avsändarens ansvar.* Det föreslås att lagen på ett allmänt plan skall föreskriva om det ansvar som åvilar avsändaren av en handling. I 1 mom. inskrivs den huvudregel som framgår av 1 § 1 mom. lagen om översändande av handlingar och enligt vilken ansvaret för att en handling når fram ligger hos avsändaren. Denna princip omfattas också i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet.

Myndigheterna har inte möjlighet att svara för att de åtgärder kunderna vidtar för

att sända handlingar är ändamålsenliga och att de fungerar i praktiken. Ansvar för att en handling tillställs mottagaren skall således ligga hos avsändaren också i de fall där handlingens framkomst äventyras av orsaker som inte beror på avsändaren, exempelvis på grund av en tredje persons agerande. T.ex. störningar i postgången eller ett bud som försummat att vidarebefordra handlingen fråntar inte avsändarens ansvar.

Enligt den föreslagna bestämmelsen skall en handling sändas till den i ärendet behöriga myndighetens kontaktadress. På detta sätt påförs avsändaren det primära ansvaret för att reda ut till vilken myndighets uppgifter det hör att behandla handlingen. Avsändaren skall också se till att myndighetens adressuppgifter som har antecknats på den postförskickelse som innehåller handlingen är rätta. En kund hos förvaltningen kan dock inte ställas till svars för att den kontaktuppgift som han eller hon har meddelats är föråldrad eller felaktig.

Om myndigheternas skyldighet att producera och sprida information föreskrivs i 20 § offentlighetslagen. Enligt 2 mom. i nämnda paragraf skall en myndighet informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknuter till dess verksamhetsområde. Denna skyldighet innefattar kravet att informera om de kontaktuppgifter som är avsedda för uträttande av ärenden och om den adress där ärendena uträttas.

Enligt förslaget skall avsändaren också svara för att myndigheten får handlingen inom utsatt tid, om någon tidsfrist för inlämnande av handlingen har satts ut. Den tidsfrist som avses i bestämmelsen kan antingen gälla anhängiggörande eller något annat, t.ex. den tid inom vilken utredning skall ges. Tidsfrister för anhängiggörande är relativt sällsynta i förvaltningsärenden. I regel kan ett ärende anhängiggöras när som helst. För olika slag av anmälningar och t.ex. för ansökningar som gäller tillsättande av en tjänst kan dock en tidsfrist ha satts ut. För tjänsteansökningar och ansökningar som gäller olika stöd finns det ofta tidsfrister. I synnerhet EU-stöd, t.ex. stöd för landsbygdsnärings, är ofta förbundna med tidsfrister.

Tidsfrister som gäller inlämnande av handlingar kan antingen vara föreskrivna i lag eller ha utsatts av myndigheten själv. Tidsfrister som gäller anhängiggörande är i allmänhet ovillkorliga och bindande. Myndigheterna skall övervaka att de iakttas, och ansökningar som kommit in efter fristen kan inte behandlas. Bestämmelser som gäller tidsfrister för anhängiggörande innehåller dock ofta ett undantag, enligt vilket försummelsen av en frist inte nödvändigtvis leder till rättsförluster. Bestämmelser om beräkning av tidsfrister finns i lagen om beräkning av laga tid (150/1930).

Avsändarens ansvar innebär i praktiken en skyldighet att se till att den myndighet som är behörig i saken får handlingen innan tidsfristen löper ut. En överskridning av tidsfristen till följd av att en handling försenas räknas avsändaren till last. Förseningar i postgången befriar således inte avsändaren från ansvaret.

Den gällande lagstiftningens bestämmelser om avsändarens ansvar har dock tolkats flexibelt så att avsändaren har kunnat befrias från ansvar i situationer där det på grund av övermäktigt förhinder har varit omöjligt att frambefordra en handling. T.ex. en allvarlig olyckshändelse eller sjukdom, avbrott i den allmänna samfärdseln eller poststrejk kan betraktas som övermäktigt förhinder. Närmare bestämmelser om laga förfall, dvs. laga förhinder, finns i 12 kap. 28 § rättegångsbalken. Ett i nämnda lagrum angivet eller liknande förhinder kan utgöra grund för att återställa tidsfristen till sökanden.

Om förfarandet vid återställande av försutten fatalietid föreskrivs i 61 och 62 § förvaltningsprocesslagen. Laga förfall har enligt förvaltningsprocesslagen den som på grund av sjukdom eller avbrott i den allmänna samfärdseln är förhindrad att följa en uppmaning att infinna sig till domstolen eller att avge ett skriftligt svaromål eller en skriftlig utsaga eller att fullgöra någon annan uppgift som han eller hon har i en rättegång.

Enligt det föreslagna 2 mom. har avsändaren rätt att på begäran få ett intyg över att handlingen har diarieförts eller registrerats på något annat sätt. För att avsändaren skall få ett intyg krävs det alltid en uttrycklig begäran, så myndigheten behöver inte regelmässigt skicka ett sådant intyg till avsändaren.

En motsvarande bestämmelse finns i den nuvarande 3 § förordningen om översändande av handlingar.

Lagförslaget innehåller ingen bestämmelse om myndigheternas skyldighet att diarieföra eller registrera handlingar. Enligt 18 § 1 mom. offentlighetslagen skall en myndighet dock föra förteckning över de ärenden som har kommit in eller som den har tagit upp till behandling, avgjort eller behandlat, eller annars se till att dess offentliga handlingar kan hittas på ett smidigt sätt.

Enligt 6 § 1 mom. förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999) skall i en dokumentförteckning för varje ärende som inkommit eller tagits upp till behandling antecknas vem som anhängiggjort ärendet, handlingens ankomstdag eller dagen när den har satts upp samt ärendets art. Dessutom skall av dokumentförteckningen framgå förberedande åtgärder, t.ex. förrättningar, samt begäran om utredning och utlåten och handlingar som gäller dem. I dokumentförteckningen skall också antecknas uppgifter om slutliga åtgärder i ärendet och handlingar som gäller dem.

18 §. *Ankomstdag för en handling.* I paragrafens 1 mom. definieras ankomstdagen för en handling som har tillställts en myndighet. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar utgångspunkten i 1 § 2 mom. lagen om översändande av handlingar, enligt vilken en handling som har sänts per post anses ha kommit in till myndigheten den dag handlingen har lämnats till den.

Med den tidpunkt då en handling har lämnats in avses i praktiken den dag då den postförsändelse som innehåller handlingen har kommit in till myndighetens expedition. Bestämningen av ankomstdagen påverkas inte av om det krävs att handlingen måste skickas vidare internt inom myndigheten till en viss avdelning för att kunna behandlas. Detta kan anses vara en utgångspunkt som är viktig med tanke på avsändarens rättsskydd, i synnerhet när myndighetens avdelningar är utspridda på olika ställen.

En handling kan också lämnas in så att avsändaren för handlingen till myndigheten personligen eller genom bud. För avsändaren är det i många fall snabbare och billigare att

personligen föra en handling till en myndighet. Samtidigt ger det avsändaren en konkret möjlighet att försäkra sig om att försändelsen når fram.

Paragrafens 2 mom. skall innehålla en preciserande bestämmelse enligt vilken också den dag då en handling som har sänts per post har kommit till myndighetens postbox eller då myndigheten har tillställts ett meddelande om att försändelsen har kommit in till ett postföretag betraktas som ankomstdag. En ankomstavi skall således räcka som bevis över att försändelsen har kommit in till myndigheten. Motsvarande princip framgår av nuvarande 1 § 2 mom. lagen om översändande av handlingar. Frågan om i vilket skede handlingen har avhämtas mot ankomstavi skall inte ha någon betydelse vid bedömningen av om tidsfristen har iakttagits.

Den allmänna utgångspunkten är att en handling som skall lämnas in inom en viss tidsfrist skall lämnas in till myndigheten senast den sista dagen av tidsfristen, före öppettidens utgång. Enligt 1 § förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk (332/1994) är statens ämbetsverk öppna vardagar från klockan 8.00 till klockan 16.15. Förordningen innehåller också bestämmelser om möjligheten att avvika från den regelmässiga öppettiden. Enligt förordningens 4 § 2 mom. skall öppethållningen vid ett ämbetsverk eller en del av det alltid ordnas så att en i lag eller förordning föreskriven tidsfrist för inlämnande av handlingar eller företagande av rättshandlingar kan iaktas under den öppettid som avses ovan. Om kommunala myndigheters öppettider finns det inga allmänna bestämmelser.

19 §. *Hur ett ärende anhängiggörs.* Paragrafen skall innehålla sådana bestämmelser om sätten för anhängiggörande som motsvarar 7 § förvaltningsförfarandelagen. Enligt den huvudregel som framgår av paragrafen skall ett ärende anhängiggöras skriftligen genom att yrkandena jämte grunderna för dem anges. Med myndighetens samtycke får ett ärende anhängiggöras också muntligen. Den som anhängiggör ett ärende skall givetvis ange sina yrkanden och grunderna för dem också när ärendet anhängiggörs muntligen.

20 §. *När ett ärende blir anhängigt.* Paragrafen är ny och i den definieras den tidpunkt

då ett förvaltningsärende blir anhängigt. Syftet med bestämmelsen är inte att ändra nuvarande praxis, utan att ta in i lagen en allmän bestämmelse där de viktigaste principerna angående inträde av anhängighet framgår. Också med tanke på kravet att behandlingen skall ske utan dröjsmål och med tanke på behandlingsplikten är det viktigt att tidpunkten när ett ärende blir anhängigt definieras.

Enligt paragrafen blir ett förvaltningsärende anhängigt den dag den handling som avser anhängiggörande av ärendet har kommit till den behöriga myndigheten, eller när ärendet har framställts muntligen för myndigheten i samband med muntligt anhängiggörande och de uppgifter som behövs för att behandlingen av ärendet skall kunna inledas har antecknats i en handling. Bestämmelsen anger skillnaden mellan muntligt och skriftligt anhängiggörande. När ett ärende har anhängiggjorts skriftligen skall anhängigheten bedömas utgående från 18 §, som gäller ankomstdagen för en handling. För att ett ärende skall bli anhängigt genom att det framläggs muntligen krävs det naturligtvis att den myndighet som är behörig i ärendet har samtyckt till det enligt 19 §. I fråga om muntligt anhängiggörande utgår man av hävd från att de framförda uppgifterna omedelbart kommer till myndighetens kännedom så att ärendet kan behandlas. Myndigheten skall enligt lagförslaget 42 § vara skyldig att anteckna yrkanden som har framställts i samband med muntligt anhängiggörande.

Förutsättningen för att ett ärende blir anhängigt är att den handling som avser anhängiggörande kommer in till den myndighet som är behörig i ärendet. Myndighetens behörighet bestäms på basis av annan lagstiftning. Med behörig myndighet avses i allmänhet den myndighet som är behörig att avgöra ärendet. I vissa fall kan det ha bestämts att en ansökan eller någon annan handling som hänför sig till handläggningen skall tillställas någon annan myndighet än den som avgör ärendet. Enligt t.ex. 36 § statsrådets förordning om finansieringsstöd för renhushållning och naturnäringslag (175/2001) skall ansökan om stöd tillställas Renbeteslagsföreningen, som skall sända ansökan jämte sitt utlåtande till Lapplands arbetskrafts- och näringscentrals landsbygds-

avdelning. Med stöd den föreslagna 17 § skall den som anhängiggör ett ärende primärt vara skyldig att utreda på vilken myndighet det ankommer att ta emot handlingen. Om överföring av en handling som av misstag har tillställts fel myndighet och om betydelsen av en utsatt tidsfrist i detta fall föreskrivs i 21 §.

Den föreslagna paragrafen bör också tolkas tillsammans med bestämmelserna om handlingars innehåll och bestämmelserna om hur ett ärende anhängiggörs. Tilliten hos den som vill anhängiggöra ett ärende kan inte skyddas så starkt att ärendet kan göras anhängigt genom vilken handling som helst. Det krävs att den handling som avser anhängiggörande skall vara tillräckligt individualiserad och anhängiggörarens yrkanden jämte grunderna för dem skall klart och begripligt framgå av handlingen. Det samma gäller i tillämpliga delar ett ärende som har framförts muntligen.

21 §. *Överföring av handlingar.* Det föreslås att lagen skall innehålla motsvarande bestämmelser som 8 § förvaltningsförordningslagen om överföring av en handling till den behöriga myndigheten, om handlingen av misstag har tillställts fel myndighet. Det föreslås att de gällande bestämmelserna till en del skall göras klarare och preciseras, men deras sakinnehåll skall inte ändras. Den nuvarande paragrafrubriken "överföring av ärende" ersätts med uttrycket "överföring av handlingar", vilket bättre beskriver paragrafens innehåll.

Enligt 1 mom. uppstår överföringsskyldigheten om en handling av misstag har tillställts fel myndighet. Paragrafen skall gälla alla handlingar som skickats till en myndighet och som har relevans med tanke på behandlingen av ett ärende. Därför behöver det inte så som i 8 § 3 mom. förvaltningsförordningslagen föreskrivas särskilt om tillämpningen av paragrafen på andra handlingar än sådana som gäller anhängiggörande.

I den föreslagna paragrafen används inte begreppen "uppenbart misstag" och "okunighet", som används i 8 § 1 mom. förvaltningsförordningslagen. I praktiken är det omöjligt för en myndighet att bedöma graden av misstag. Begreppet misstag behövs dock alltså som en utgångspunkt som allmänt styr sändandet av handlingar, så att handling-

ar inte avsiktligt sänds till fel myndighet.

Det föreslagna lagrummet skall i motsats till 8 § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen inte innehålla någon uttrycklig bestämmelse om att den myndighet som har tagit emot handlingen är skyldig att utreda vilken myndighet som är behörig i ärendet. Samma princip uttrycks genom att det föreskrivs om myndighetens skyldighet att överföra handlingen till ”den myndighet den anser vara behörig”. Utgångspunkten skall, på samma sätt som för närvarande, vara att myndigheten är skyldig att utreda på vilken myndighet behandlingen av ärendet ankommer.

Den föreslagna bestämmelsen innehåller en tidsbestämning av överföringsskyldigheten. Enligt den skall förfarandet med överföring vidtas utan dröjsmål. Kravet på överföring utan dröjsmål motsvarar tanken i 8 § 2 mom. förvaltningsförfarandelagen, som kräver att handlingen skall överföras omedelbart till den behöriga myndigheten.

Dessutom innehåller det föreslagna lagrummet en bestämmelse enligt vilken handlingens avsändare skall underrättas om överföringen, medan underrättelsen enligt gällande bestämmelse skall framföras till den som har tillställt myndigheten en handling. Den föreslagna ändringen behövs för att säkerställa avsändarens rättsskydd, emedan den som tillställer myndigheten handlingen i praktiken också kan vara någon utomstående som har anförtrott denna uppgift.

I 2 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i 8 § 2 mom. förvaltningsförfarandelagen att myndigheten då den överför en handling inte behöver fatta något särskilt beslut om att ärendet avvisas. Om ärendet inte överförs och myndigheten inte är behörig att pröva ärendet, skall det däremot fattas ett uttryckligt beslut om avvisningen. Detta beslut kan överklagas med stöd av förvaltningsprocesslagen.

Det föreslagna 3 mom. motsvarar helt bestämmelsen i 8 § 4 mom. förvaltningsförfarandelagen och gäller betydelsen av den tidsfrist som har satts ut för att tillställa en myndighet en handling. Enligt bestämmelsen anses fristen ha blivit iakttagen, om den behöriga myndigheten får handlingen före fristens utgång.

22 §. *Komplettering av handlingar.* Para-

grafens skall innehålla bestämmelser som motsvarar 9 § förvaltningsförfarandelagen och gäller avhjälpande av en brist i en handling. Den nuvarande paragrafrubriken föreslås bli ändrad så att den bättre motsvarar innehållet. I de gällande bestämmelserna görs dessutom vissa språkliga preciseringar.

Paragrafens 1 mom. skall innehålla en bestämmelse om en allmän skyldighet för myndigheterna att uppmana avsändaren att komplettera en handling som denne har tillställt myndigheten, om det behövs för att ärendet skall kunna avgöras. I bestämmelsen hänvisas det allmänt till en handlings bristfällighet. Det räknas således inte längre upp särskilt vilka omständigheter den bristfällighet som kompletteringsförfarandet förutsätter kan basera sig på.

En handlings bristfällighet kan gälla en uppgift som påverkar förutsättningarna för behandlingen av ärendet eller en brist i handlingens form. Det är fråga om ett fel i handlingens form också i de fall där handlingen har tillställts myndigheten på ett annat språk än myndighetens, eller där handlingen inte uttryckligen har undertecknats när det i en annan lag förutsätts sådan underteckning. I 2 mom. föreskrivs närmare om de situationer i vilka en handling inte behöver kompletteras med en underskrift. Förvaltningslagen skall inte i sig innehålla något särskilt krav på underteckning. Enligt den föreslagna 16 § räcker det med att handlingen innehåller avsändarens namn och kontaktuppgifter som behövs för att ärendet skall kunna skötas.

En ändring i förhållande till nuläget är också att det alltid skall sättas ut en frist för komplettering av en handling. Närmare bestämmelser om fristens längd och hur den sätts ut ingår i lagförslagets 33 §. Också bestämmelsen om onödigt kompletteringsbegäran preciseras genom att det förutsätts att ett kompletteringsförfarande inte inleds när det är onödigt med tanke på avgörandet av ärendet.

I 1 mom. införs dessutom en bestämmelse om myndighetens skyldighet att upplysa handlingens avsändare om hur denne skall komplettera handlingen. Myndigheten skall klart precisera vilka tilläggsutredningar eller handlingar den behöver för att avgöra ärendet. Syftet med förslaget är att hjälpa hand-

lingens avsändare att skicka all behövlig tilläggsutredning, så att behandlingen av ärendet kan fortsätta.

Det föreslås att det i 2 mom. skall föreskrivas en handling som har kommit in till en myndighet inte behöver kompletteras med en underskrift, när den handling som har kommit in till myndigheten innehåller sådana uppgifter att myndigheten kan kontakta avsändaren om myndigheten betvivlar handlingens autenticitet och integritet. Det har föreslagits att en motsvarande bestämmelse skall införas i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet.

Med den handlings autenticitet avses här uppgiften om handlingens avsändare och med integritet avses att handlingen är oförändrad. Misstankar i fråga om autenticiteten eller integriteten ger myndigheten alltid rätt att kräva att handlingen skall lämnas in antingen i original eller behörigen undertecknad eller att handlingen skall lämnas in på nytt undertecknad.

Paragrafens 3 mom. innehåller en bestämmelse om en parts möjlighet att självmant komplettera sin ansökan eller någon annan handling som han eller hon har tillställt myndigheten för behandlingen av ett ärende, samt att under behandlingens lopp tillstålla myndigheten sådana handlingar som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Även om en parts möjlighet att självmant komplettera handlingar och lämna in tilläggsuppgifter har varit självklar också hittills i praxis, är det med tanke på klarheten motiverat att ta in en uttrycklig bestämmelse i lagen. Syftet med att bestämmelsen skrivs in är också att göra kutymerna flexiblare och öka parternas aktivitet vid skötseln av sina ärenden.

## 5 kap. **Allmänna krav beträffande behandlingen av ärenden**

Kapitlet föreslås innehålla bestämmelser om de allmänna krav som gäller behandlingen av ärenden. Det är bl.a. fråga om kravet på behandling utan dröjsmål, offentlig behandling och kravet att ärenden som påverkar varandra skall behandlas gemensamt. Bestämmelser om skyldigheten att skaffa tolkning och översättning samt om grunderna för

jäv för en tjänsteman och om avgörande av en jävsfråga hör också till de allmänna kraven.

23 §. *Behandling utan dröjsmål.* Det har ansetts höra till god förvaltning att ärenden behandlas inom en tid som är skälig med hänsyn till ärendets art och övriga därmed jämförbara omständigheter. I samband med revideringen av de grundläggande rättigheterna sattes kravet på behandlig utan dröjsmål i kraft som en grundläggande rättighet. Bestämmelsen i 21 § 1 mom. grundlagen garanterar var och en rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig domstol eller någon annan behörig myndighet. Kravet på behandling utan dröjsmål hör till de garantier för god förvaltning som enligt grundlagen skall tryggas genom lag.

Förvaltningsförfarandelagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om längden på tiden för behandlingen av ett förvaltningsärende. Endast i 8 § 2 mom. i nämnda lag hänvisas det till behandling utan dröjsmål, genom att det föreskrivs att myndigheten omedelbart skall överföra ett av misstag eller till följd av okunnighet tillställt handling till den myndighet som den anser vara behörig, om det inte föreligger oklarhet om behörigheten.

Enligt 14 § statstjänstemannalagen (750/1994) skall en tjänsteman utföra sin uppgift på behörigt sätt och utan dröjsmål. Nämnda bestämmelse gäller dock tjänstemän och inte myndigheter, så den har bara medelbar betydelse för behandlingstiden för ett förvaltningsärende.

Under de senaste åren har det i lagstiftningen i allt högre grad införts tidsmässiga krav som förpliktar till behandlig av förvaltningsärenden utan dröjsmål. För att förhindra att behandlingen fördröjs har det i ett flertal lagar också införts bestämmelser om parternas skyldighet att ge uppgifter, och bestämmelser med exakta föreskrifter om de uppgifter och utredningar som skall fogas till en ansökan.

Laglighetskontrollmyndigheterna har haft en central roll vid tillsynen över att den grundläggande rättighet som gäller myndighetsverksamhet utan dröjsmål tillgodoses, emedan fördröjningar i beslutsfattandet inte i allmänhet betraktas som procedurfel som skulle kunna vara föremål för ordinära rätts-

medel. Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har både på basis av klagomål och på eget initiativ följt behandlingstiderna för förvaltningsärenden ur grundlagens perspektiv.

Den tid behandlingen kräver har bedömts på basis av ärendets natur och de individuella omständigheter som varit förbundna med fallet. (t.ex. RJO 24.3.2000 D 369/4/97 och 27.3.2000 D 776/4/97 samt JK 24.1.2002 D 675/1/00). Det har förutsatts att det också i beslutsfattande som gäller organiseringen av administrativa uppgifter skall tas hänsyn till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieombudsmannen har t.ex. understrukt att enbart en hänvisning till den allmänna arbetssituationen inte räcker till som förklaring till överskridning av skäliga behandlingstider (RJO 8.9.2000 D 918/4/00).

Också de bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som gäller jämlikhet har ansetts ha betydelse med avseende på behandlingstidens längd. Ärenden som till sitt innehåll och sin art motsvarar varandra skall i mån av möjlighet behandlas lika snabbt. Avvikelser från den sedvanliga behandlingstiden måste basera sig på särskilda omständigheter som ansluter sig till fallet.

I gemenskapsrätten har det inte ställts allmänna normativa krav på tiden för behandlingen av förvaltningsärenden. För behandlingen har det dock i vissa fall satts ut en tidsfrist, och om den överskrids har en part möjlighet att överklaga hos en besvärinstans. Besvären anses då rikta sig mot ett beslut där yrkandena har förkastats. Gemenskapslagstiftningen innehåller också bestämmelser om motsatt förfarande. Enligt dem anses en ansökan ha bifallits, om myndigheten inte har reagerat på saken inom föreskriven tid.

I artikel 6 i människorättskonventionen anges de grundläggande kvalitetsmässiga kraven gällande individens rättsskydd och rättsskyddsförfarandet. Enligt 1 stycket i nämnda artikel skall envar vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig domstol. Även om dessa procedurkrav, som främst gäller för straffprocesser, inte som sådana lämpar sig för förvaltningsförfarande och förvaltnings-

processer, har de i allmänhet ansetts innehålla sådana centrala minimikrav som också skall iakttas inom förvaltningsrätten. Sålunda har den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna utgått från konventionsbestämmelsen om skälig behandlingstid också vid sin bedömning av behandlingstiden i nationellt förvaltningsförfarande (t.ex. *Wiesinger v Austria*, 30.10.1991 A 213).

I synnerhet med tanke på tryggheten av de i grundlagen föreskrivna garantierna för god förvaltning är det viktigt att det i förvaltningslagen inskrivs en uttrycklig bestämmelse om behandlingstiden. En arbetsgrupp som hade tillsatts av finansministeriet och skärskådat behandlingstiderna för förvaltningsärenden fann dessutom i sin utredning av år 1999 att lagstiftningen bör utvecklas för att garantera att förvaltningsärenden behandlas utan dröjsmål hos myndigheterna (Finansministeriets arbetsgruppspromemoria 23/1999).

Den föreslagna 23 § innehåller både ett krav angående behandlingstiden och en förpliktelse för myndigheterna att på en parts begäran ge denne en uppskattning om när beslutet kommer att ges. Paragrafen medger en tillräcklig flexibilitet i fråga om bestämningen av behandlingstiderna.

Enligt 1 mom. skall ett anhängigt ärende behandlas utan ogrundat dröjsmål. Det tidsmässiga kravet gäller närmast ärenden där det finns någon part. Huruvida ärendet har blivit anhängigt på en parts eller myndighetens initiativ har ingen betydelse. Från en parts synvinkel är det viktigt att t.ex. ett ärende som gäller återkrav och som har väckts på myndighetens initiativ behandlas på behörigt sätt och utan dröjsmål. Å andra sidan är det viktigt att ärenden behandlas utan dröjsmål också när det gäller andra än partsärenden, i synnerhet när avgörandet kan påverka människors arbete eller andra förhållanden. Då skall myndigheten också vara skyldig att informera om att ärendet är anhängigt och om utgångspunkterna och målsättningen för behandlingen (41 §).

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att behandlingsprocessen blir onödigt utdragen. De utredningar och utlåtanden som behövs för att ett ärende skall kunna avgöras bör skaffas i ett tillräckligt tidigt skede och med så enkla medel som möjligt. Detta inne-



bär ett krav på att utredning inhämtas endast i den mån det är nödvändigt för att ärendet skall kunna avgöras. Enligt 33 § skall det också sättas ut en frist för framläggande av utredning och utlåtanden.

Behandling utan dröjsmål innebär också att kontrollen och kompletteringen av uppgifter som en kund har gett skall ske så effektivt som möjligt. Detta förutsätter att myndigheten ger kunden klara och lättfattliga anvisningar om vilka uppgifter som behövs för behandlingen av ärendet. Kunden bör också upplysas om att behandlingen av ärendet inte fortskrider utan dröjsmål hos myndigheten utan de uppgifter som myndigheten har begärt att få. Det hör dock inte till god förvaltning att försnabba behandlingen genom att förkorta den tid som reserverats för kunden för komplettering av uppgifter eller för att avge förklaring. Fristen skall alltid vara skälig i relation till arten och omfattningen av de uppgifter som har begärts.

Ärendets särskilda natur och dess betydelse med tanke på en parts rättsliga ställning kan påverka den tid som behandlingen av ärendet kräver. Ibland kan ett ärende vara av sådan art att man för att fatta ett avgörande blir tvungen att skaffa vittomfattande utredningar och bedöma deras betydelse ur olika synvinklar med hänsyn till utgången i ärendet. Även om behandlingstiden då kan bli utdragen, kan det dock inte betraktas som ett obefogat dröjsmål enligt bestämmelsen. Vid behandlingen skall man också beakta ärendets betydelse med tanke på en parts rättsliga ställning. Ju större betydelse utgången i ärendet har med tanke på en parts dagliga liv, desto snabbare skall man försöka behandla det.

Det föreslagna 1 mom. uttrycker också ett krav på behandlingsskyldighet. Den centrala innebörden av denna princip är att en myndighet prövar varje yrkande som har framförts till den och fattar ett materiellt avgörande angående det. Avgörandet i ärendet kan också vara ett beslut om att ärendet avvisas. Den föreslagna bestämmelsen förstärker den huvudregel som framgår av 21 § grundlagen och gäller behandlingsskyldighet.

Det allmänna tidsmässiga kravet kompletteras av bestämmelsen i 2 mom., som gäller skyldigheten att ge en uppskattning om be-

handlingstiden. Enligt nämnda bestämmelse skall myndigheten på en parts begäran ge denne en uppskattning om när ett beslut i hans eller hennes ärende kommer att ges. Skyldigheten att ge en uppskattning om behandlingstiden gäller således bara sådana ärenden i vilka det finns en part. En begäran om att få en uppskattning om behandlingstiden kan vara antingen muntlig eller skriftlig.

Den tid behandlingen kräver kan variera kraftigt från fall till fall. T.ex. i ärenden som behandlas inom miljöförvaltningen är det ofta nödvändigt att ordna syneförrättningar, vilket medför att behandlingstiderna är längre än inom andra förvaltningssektorer. Detta beror delvis på ärendenas omfattning men också på att de myndigheter inom miljöförvaltningen som utför syneförrättningar är särskilt arbetstyngda. Skillnaden i behandlingstiderna påverkas också av att en del fall kräver mera samarbete mellan myndigheterna än andra fall.

Det kan inte krävas att uppskattningen skall vara absolut tillförlitlig. Behandlingen av en ansökan kan fördröjas om ärendet är komplicerat eller om omständigheterna förändras under behandlingens gång. Det måste också beaktas att behandlingen kan fördröjas på grund av en parts eget förfarande, t.ex. om parten inte är samarbetsvillig eller om ärenden görs stridiga.

Om man blir tvungen att göra avkall på en framförd uppskattning på grund av orsaker som kommer fram senare, kan parten be myndigheten ge en ny uppskattning. Samtidigt skall parten underrättas om orsaken till fördröjningen. Den uppskattning som ges om behandlingstiden skall dock inte utan orsak vara längre än den förmodade behandlingstiden.

I bestämmelsen preciseras inte närmare hur uppskattningen om behandlingstiden skall ges till en part. Den kan ges antingen muntligen eller skriftligen. För att förenkla förfarandet kan myndigheten också allmänt ange de genomsnittliga behandlingstiderna för de ärenden de behandlar. Dylika allmänna uppskattningar om behandlingstiderna kan uppges t.ex. på myndighetens elektroniska webbsidor. I det sammanhanget skulle det också vara möjligt att åskådliggöra beslutsprocessen genom att förklara vilka olika ske-

den som hör till behandlingen av ett ärende.

24 §. *Behandlingens offentlighet.* I paragrafen föreskrivs på samma sätt som i 5 § förvaltningsförfarandelagen om behandlingens offentlighet. Enligt den huvudregel som framkommer i 1 mom. skall ett ärende behandlas offentligen, om så är föreskrivet eller om så är beslutat med stöd av en särskild bestämmelse. Offentlig behandling kan komma i fråga endast när ett ärende behandlas muntligen så att vem som helst har möjlighet att följa behandlingen och få uppgifter om den. Enbart den omständigheten att utredning ges muntligen eller att ett yrkande framförs muntligen innebär inte muntlig behandling.

I 2 mom. hänvisas det angående handlingars offentlighet till offentlighetslagen. Nämda lag är en allmän lag som reglerar hur den rätt till information som grundlagen garanterar individen skall tillgodoses, och som anger omfattningen av denna rätt och förfarandena genom vilka rätten tillgodoses. I lagen föreskrivs det om en parts rätt att få information samt om tystnadsplikt för den som är verksam vid en myndighet, om handlingssekretess samt om begränsningar som är nödvändiga för att skydda allmänt intresse.

25 §. *Gemensam behandling av ärenden.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs om att sådana ärenden som inverkar på varandra skall beredas och avgöras samtidigt. Kravet på gemensam behandling av ärenden motsvarar till stor del på 14 § förvaltningsförfarandelagen. Den nuvarande paragrafens rubrik föreslås dock bli preciserad så att därav framgår att det är fråga om gemensam behandling av "ärenden".

Den gällande paragrafen är begränsad till gemensam behandling av ärenden som har ett konkurrensmässigt samband med varandra. För att sådana ärenden som har en betydande inverkan på varandra skall kunna behandlas som klara helheter, föreslås det att skyldigheten att behandla ärenden gemensamt skall utvidgas så att också andra ärenden som påverkar varandra också på annat sätt genom de yrkanden som har ställts i ärendet skall beredas gemensamt och avgöras på en gång. Syftet med förslaget är att göra behandlingen av förvaltningsärenden effektivare, och att huvudregeln skall bli att alla ärenden som har

en betydande inverkan på varandra skall avgöras på en gång. Ändringen skulle också säkerställa en koncentration av myndigheternas beslutsfattande.

Enligt den föreslagna paragrafen skall olika parter yrkanden som gäller samma sak behandlas gemensamt, om det inte anses lämpligare att behandla dem separat. Det samma skall gälla ärenden som har materiellt samband med varandra på något annat sätt än genom att de intressen som ligger till grund för yrkandena sammanfaller med varandra, om det främjar utredningen av ärendena att de behandlas gemensamt. Som exempel på gemensam behandling av annat än sinsemellan konkurrerande ansökningar kan nämnas sådan återförening av familjen som avses i utlänningslagen. Också inom beskattningen har man utgått från att ett bolags och dess bolagsmans ärenden av ändamålsenlighets skull skall behandlas samtidigt.

Gemensam behandling av ärenden förutsätter inte att det finns parter i de ärenden som inverkar på varandra. Det kan således också vara fråga om att avgöra andra ärenden än sådana som berör en persons rättsliga ställning, eller om att ett ärende som har väckts på en myndighets initiativ har betydande inverkan på avgörandet i ett sådant ärende där det finns en part. En förutsättning för att ärenden skall komma att behandlas gemensamt är att de utöver att de materiellt sammanhänger med varandra också är anhängiga samtidigt hos samma myndighet. Detta förutsätter inte i och för sig att ärendena har blivit anhängiga samtidigt.

Ärenden som har tagits upp till gemensam behandling skall senare kunna separeras, om de på grund av ändrade förhållanden inte längre påverkar varandra och en separation är motiverad med tanke på behandlingen. Kravet på gemensam behandling skall inte heller gälla ärenden som har återförvisats för ny behandling. Den omständigheten att ärendena har behandlats gemensamt i första instans leder således inte i sig till att det krävs att de ärenden som har återförvisats skall behandlas gemensamt. Om det emellertid kan anses att förutsättningarna för gemensam behandling uppfylls när ärenden behandlas på nytt i första instans med stöd av ett återförvisningsbeslut, skall kravet på gemensam behandling

givetvis iakttas.

Skyldigheten att behandla ärenden gemensamt begränsas på samma sätt som för närvarande så, att ärenden inte behöver behandlas gemensamt om detta skulle medföra menligt dröjsmål. En ny begränsning av skyldigheten införs genom att det föreskrivs att ärenden inte behöver behandlas gemensamt, såvida detta skulle vara onödigt med hänsyn till ärendets art eller karaktär. Förslaget bygger på tanken att det inom samma myndighet kan finnas sådana ärenden av prejudikatskaraktär som i man i praktiken ändå skulle vara tvungna att behandla separat t.ex. på grund av med ärendena förbundna rättsskyddsaspekter eller andra motsvarande orsaker. Det kan också vara fråga om att ärenden som är samtidigt anhängiga hos en större myndighet skall avgöras inom olika enheter inom myndigheten.

26 §. *Tolkning och översättning.* Paragrafen skall innehålla bestämmelser om myndigheternas skyldighet att ordna tolkning och skaffa översättning. Regleringen baserar sig till stor del på 22 § förvaltningsförarandelagen. I bestämmelsen har man strävat efter att beakta de nya krav som grundlagen ställer på lagstiftningen om rättigheterna för dem som använder minoritetsspråk och dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp, samt de behov av ändringar som föranleds av revideringen av språklagen.

I syfte att säkerställa tillräcklig flexibilitet då skyldigheten skall uppfyllas används i det föreslagna momentets finska språkdräkt begreppen "tulkitseminen" och "käätäminen" för tolkning och översättning. Valet av terminologi anger åtskillnaden från yrkesmässig tolkning och översättning. Enligt förslaget kan myndigheten själv sköta tolkningen eller översättningen eller anlita utomstående hjälp. Om inte myndigheten själv sköter översättandet, kan den låta göra översättningen hos en översättningsbyrå eller hos någon annan auktoriserad translator. Myndighetens översättning kan också bestå av ett referat av handlingen innehåll. En handling skall dock alltid tolkas eller översättas så noggrant att dess centrala innehåll och de uppgifter som kan ha eller som har haft betydelse för avgörandet i ärendet blir klart för parten.

Paragrafens 1 mom. innehåller de grundläggande bestämmelserna om vem som har rätt att få tolkning och översättning som ordnas av en myndighet, och under vilka förutsättningar.

Enligt den föreslagna bestämmelsen, och i likhet med vad som är fallet för närvarande, tillkommer rätten till tolkning och översättning som ordnas av myndigheten den som är part. Således skall t.ex. de som i ärenden med vittgående verkningar framför åsikter inte ha rätt till avgiftsfri tolkning och översättning enbart på den grund att de deltar i förfarandet. Tolkning och översättning som ordnas på tjänstens vägnar skall således alltid vara avgiftsfri för en part

Tolkning eller översättning som ordnas av en myndighet förutsätter utöver partsställning att det är fråga om ett ärende som kan anhängiggöras av en myndighet. Bestämmelsen motsvarar till denna del 22 § 1 mom. förvaltningsförarandelagen. De ärenden som avses i bestämmelsen är vanligen sådana där det främst är fråga om behandlingen av ett yrkande som har framförts av en myndighet och gäller en part. I allmänhet innebär ett sådant ärende att allmän fördel tillgodoses och att det samtidigt skapas en förpliktelse för en part. Också ärenden som gäller återkrav av en beviljad förmån blir anhängiga på en myndighets initiativ, även om erhållandet av förmånen baserar sig på ansökan av parten.

Bestämmelsens ordalydelse täcker också sådana ärenden som utöver att de kan bli anhängiga på en myndighets initiativ också kan anhängiggöras av en part. Det kan t.ex. vara fråga om att ge socialhjälp till någon som är i uppenbart behov av sådan.

Vid beredningen dryftades möjligheten att utsträcka tolknings- och översättningsskyldigheten att allmänt omfatta ärenden som blir anhängiga på en parts initiativ. Av praktiska skäl kan en så omfattande skyldighet dock inte påföras myndigheterna. Bristen på tillräckligt antal tolkar, i synnerhet då det gäller teckenspråk och sällsynta språk, utgör ett problem. Det kan inte anses att det skulle finnas realistiska möjligheter att inom ramen för de tolknings- och översättningstjänster som för närvarande står till buds uppfylla en allmän skyldighet att skaffa tolknings- och översättningshjälp.

Enligt *1 punkten* skall rätten till tolkning och översättning för det första gälla dem som använder romani och dem som använder teckenspråk, och som utöver samerna är sådana minoritetsgrupper i det finländska samhället som avses i 17 § 3 mom. grundlagen. Nämda grundlagsbestämmelse fastställer romernas samhällsliga rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Dessutom innehåller bestämmelsen ett i grundlagen inskrivet uppdrag åt lagstiftaren, enligt vilket rättigheterna för dem som använder teckenspråk skall tryggas genom lag.

Det bor ca 6 000 romer i Finland. En betydande del av dessa har romani som modersmål. I vårt land finns det också ca 5 000 döva personer som använder finskt teckenspråk som modersmål. I synnerhet de som använder teckenspråk blir i allmänhet i sina kontakter med myndigheterna tvungna att använda tolk eller biträde, eftersom det inte finns förutsättningar för att använda ett ersättande talspråk. Ställningen för romani och teckenspråk är i den nuvarande lagstiftningen i vissa avseenden jämförbar med det samiska språkets ställning. T.ex. enligt 12 § 2 mom. lagen om grundläggande utbildning (628/1998) kan det i modersmålsundervisningen inom olika utbildningsformer också undervisas i romani eller teckenspråk.

Med annat språk enligt den föreslagna bestämmelsen avses närmast utländska språk. Det kan också vara fråga om ett språk som används av någon annan nationell eller etnisk minoritet som inte nämns i paragrafen. T.ex. judarna och tatarerna är dylika minoriteter.

Myndighetens skyldighet att ordna tolkning och skaffa översättning skall dock enbart gälla i de situationer där en i bestämmelsen avsedd part som använder romani eller teckenspråk eller något annat språk inte behärskar det språk, finska eller svenska, som skall användas vid myndigheten. Om parten således kan konstateras klara av att sköta sitt ärende på det språk som skall användas hos myndigheten, behöver myndigheten inte vidta åtgärder för att uppfylla tolknings- eller översättningsskyldigheten. Detsamma gäller i situationer där en part som behärskar det språk som skall användas hos myndigheten, finska eller svenska, lämnar in handlingar som är avfattade på ett främmande språk.

I *2 punkten* beaktas i högre grad än för närvarande de som behöver tolknings- eller översättningshjälp på grund av handikapp eller sjukdom. Bakgrunden till bestämmelsen ligger i 17 § mom. grundlagen, som kräver att rättigheterna för dem som på grund av handikapp eller sjukdom behöver tolkningshjälp skall tryggas genom lag. Till denna grupp hör bl.a. de synskadade. Största delen av Finlands över 80 000 synskadade behöver olika former av offentlig service och stödåtgärder för att klara sig i sitt dagliga liv.

Med stöd av bestämmelsen skall också hörselskadade och personer som har en talskada få tolknings- och översättningshjälp. Personer som har en talskada är sådana personer som lider av dysfasi eller som är afasi- och strokepatienter, samt också övriga personer som lider av funktionsrubbingar eller skador i talorganen. En sjukdom enligt bestämmelsen kan vara bestående eller också innebära en temporärt nedsatt funktionsförmåga som gör att personens sinnes- eller talförmåga är i den grad nedsatt att han eller hon inte kan göra sig förstådd i sin sak.

I *2 mom.* konstateras det för klarhetens skull att ärendet kan tolkas eller översättas till ett språk som parten kan konstateras förstå tillräckligt väl med hänsyn till ärendets art. Det krävs således inte att tolkningen och översättningen skall ske till partens modersmål. I många fall är t.ex. engelska ett språk som en person som använder något annat utländskt språk förstår.

Med tolkning som ordnas av en myndighet avses förutom tolkning av talat språk och teckenspråk också tolkning av tecken och andra kommuniceringsmetoder som används på grund av handikapp eller sjukdom.

Tolkning kommer i fråga vid muntlig behandling av ett ärende. Myndigheten skall se till att parten med hjälp av tolkningen förstår myndigheten och att han eller hon har tillräckliga förutsättningar att bevaka sina intressen. Bestämmelsen förutsätter således inte att varje ord eller gest tolkas, såvida det inte bör anses vara nödvändigt med hänsyn till ärendets art och begripligheten. Tolkningen skall dock i regel vara i den mån heltäckande på det sättet att den inte äventyrar partens rättsliga ställning. Myndigheten skall ordna tolkningen så att den inte fördröjer be-

handlingen mer än nödvändigt och inte åsamkar parten oskäligt extra arbete.

Behandlingen av ett förvaltningsärende är i regel skriftlig, så det blir oftast fråga om att utarbeta en skriftlig översättning. Myndigheten måste bedöma behovet av översättning och dess omfattning särskilt från fall till fall. Vid bedömningen skall handlingens betydelse för avgörandet av ärendet beaktas. Behovet av översättning kan i vissa ärenden kräva översättning av omfattande handlingar som gäller ett flertal personer. Transkribering av punktskrift för blinda till normal skrift är också översättning. I en motsatt situation, dvs. när en part på grund av synskada eller något annat handikapp inte kan läsa en text som myndigheten har skrivit, kan myndigheten också muntligen redogöra för handlingens innehåll.

Det föreslagna 1 mom. utgör dock inget hinder för en myndighet att ordna tolkning och skaffa översättning också i andra ärenden än sådana som avses i bestämmelsen. Bestämmelsen ställer inte heller några hinder för att lämna tolknings- och översättningshjälp till andra personer än en part. Det föreslås att det för klarhetens skull skall tas in en bestämmelse om detta i 3 mom. Syftet med undantagsbestämmelsen är att allmänt styra myndigheterna vid prövningen i situationer som faller utanför den egentliga tolknings- och översättningsplikten. I bestämmelsen fästs uppmärksamheten dels på effektiviteten i förvaltningen och dels på partens rättsliga ställning.

För att främja effektiviteten är det nödvändigt att ordna tolkning och skaffa översättning, om ärendet inte annars går att utreda. För att ärendet skall kunna avgöras kan det krävas att det skaffas utredning också av andra personer än sådana som är parter enligt lagen. Då kan det också bli aktuellt att överväga att ordna tolkning och översättning. Behovet av tolkning och översättning skall bedömas i synnerhet med avseende på den allmänna fördel som hänför sig till ärendet.

Utgångspunkten skall vara att i ärenden som har blivit anhängiga på en parts initiativ är det parten som ordnar tolkning och skaffar översättning på egen bekostnad. Frågan om att ordna tolkning och skaffa översättning i ärenden som blir anhängiga på en parts ini-

tiativ kräver alltid bedömning från fall till fall.

I ärenden som blir anhängiga på en parts initiativ accentueras betydelsen av tillgången till avgiftsfri tolkning och översättning i synnerhet när det är fråga om ett ärende som gäller en persons grundläggande försörjning. Om rätten till den oundgängliga försörjning som behövs för ett människovärdigt liv bestäms i 19 § 1 mom. grundlagen. Sådan försörjning omfattar t.ex. sådan föda och bostad som behövs för att en person skall kunna bibehålla sin hälsa och livsduglighet. Enligt 2 mom. i nämnda paragraf skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare.

I 4 mom. hänvisas det till språklagen i fråga om rättigheterna för dem som använder finska eller svenska. I språklagen bestäms det närmare om rätten att använda dessa språk hos myndigheter samt om i vilka situationer användningen av finska respektive svenska baserar sig på partsställning eller på någon annan procedurmässig rättighet. Den allmänna utgångspunkten enligt språklagen är att rätten att använda finska eller svenska inte bestäms enligt det språk ett ärende behandlas på.

I det föreslagna momentets finska språkdräkt används med avvikelse från paragraf-rubrikens ordalydelse begreppen "tulkkauus" och "käännös" för att ange tolkning och översättning, emedan motsvarande begrepp avses bli införda i den nya språklagen. Till övriga delar hänvisas det i paragrafen till rubrikens begrepp "tulkitseminen" och "kääntäminen", för att det inte skall uppstå en felaktig uppfattning om att det i förvaltningsärenden undantagslöst skulle vara nödvändigt att anlita professionell tolk eller auktoriserad translator. Motsvarande tanke ligger bakom 77 § förvaltningsprocesslagen.

Det samiska språket är ett i 17 § 3 mom. grundlagen nämnt minoritetsspråk, varför de som använder samiska nämns särskilt. Samernas ställning som landets enda urfolk utgör dock en särskild anledning till att föreskriva om användningen av samiska i den bestämmelse som gäller användningen av na-

tionalspråken. Samiskan är också det enda minoritetsspråk om vars användning hos myndigheterna det har stiftats en egen lag. Lagen om användning av samiska hos myndigheter ger samerna rätt att i ett ärende som gäller honom eller henne eller i ett ärende där han eller hon blir hörd använda samiska hos de myndigheter där lagen tillämpas. Samernas rätt att använda sitt eget språk tryggas genom tolkning och översättning då den myndighet som behandlar ärendet inte är skyldig att kunna samiska.

De föreslagna 4 mom. innehåller dessutom en bestämmelse om myndighetens skyldighet att se till att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolknings- och översättningshjälp i ärenden som behandlas vid myndigheten. Bestämmelsen motsvarar 22 § 3 mom. förvaltningsförordelagen och har samband med den nordiska språkkonventionen som Finland har antagit.

Artikel 2 i nämnda konvention innehåller en grundläggande bestämmelsen om tolkning. Enligt den förbinder sig de fördragsslutande staterna att verka för att en medborgare i en fördragsslutande stat vid behov skall kunna använda sitt eget språk vid kontakt med myndigheter och andra offentliga organ i en annan fördragsslutande stat. Enligt samma artikel skall i mål och ärenden vid domstolar och andra offentliga organ dessa såvitt möjligt sörja för att medborgare i en fördragsslutande stat får behövligt tolk- och översättningshjälp. Enligt artikel 3 skall kostnaderna för tolkning och översättning i mål eller ärenden som avses i 2 mom. ersättas av allmänna medel.

27 §. *Jäv*. I paragrafen uttrycks den allmänna principen gällande tjänstemannajäv, enligt vilken en jävig tjänsteman inte får delta i eller vara närvarande vid behandlingen av ett ärende. Motsvarande utgångspunkt framgår av 11 § 1 mom. förvaltningsförordelagen.

Enligt huvudregeln som framgår av 1 mom. skall bestämmelserna om jäv tillämpas på tjänstemän. Med tjänsteman avses därmed en person som står i tjänste- eller därmed jämförbart anställningsförhållande till en myndighet. Således är också kommunala tjänsteinnehavare tjänstemän enligt lagen. Också den som står i tjänsteförhållande till ämbets-

verken vid riksdagen skall betraktas som tjänstemän.

De uttryck som i den föreslagna bestämmelsen används i fråga om deltagande i och närvaro vid behandlingen av ett ärende är innehållsmässigt omfattande. Med dem avses inte endast själva beslutsfattandet, utan också åtgärder som omedelbart föregår avgörandet, dvs. beredning och föredragning. En jävig tjänsteman skall inte på något sätt få delta i sådana åtgärder som hänför sig till behandlingen av ett ärende och som påverkar avgörandet i ärendet. T.ex. begäran om utlåtanden, hörande av parter och inhämtande av utredningar är dylika åtgärder. Vanligt kontorsarbete och därmed jämförbara åtgärder saknar däremot betydelse med tanke på jäv.

Det närvaroförbud som avses i bestämmelsen har betydelse särskilt när ett ärende behandlas i ett kollegialt beslutsorgan. Typiskt för beslutsfattandet i ett sådant organ är att avgörandet föregås av en diskussion. En jävig persons närvaro kan således påverka övriga medlemmars ställningstaganden.

I 2 mom. skall det tas in en kompletterande bestämmelse om tillämpningen av bestämmelserna om tjänstemannajäv på medlemmar i ett kollegialt organ. Således är också medlemmar av statsrådet, kommunstyrelser, nämnder, direktioner samt andra förtroendevalda vid ett offentligt samfund eller en offentlig inrättning sådana tjänstemän som avses i lagen. Också medlemmarna i universitetens förvaltningsorgan omfattas av tjänstemannabegreppet.

Medlemmar i ett kollegialt organ nämns särskilt, emedan dessa i allmänhet inte har jämställts med tjänstemän. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om tjänstebrottsreformen 1989 (GrUU 4/1988 rd) att det inte fanns skäl att i strafflagen definiera medlemmarna av statsrådet som tjänstemän. Det har föreslagits att medlemmar i kollegiala organ, inklusive medlemmarna i statsrådet, skall nämnas separat från tjänstemännen också i 40 kap. 11 § strafflagen. Detta framgår av regeringens proposition (RP 77/2001 rd) som gäller lagstiftningen om tjänstebrott och som för närvarande behandlas av riksdagen.

Enligt det föreslagna 2 mom. skall bestämmelserna om tjänstemannajäv också tillämpas på andra som deltar i behandlingen

av ett ärende. Därigenom skall begreppet tjänsteman också omfatta personer som utövar offentlig makt.

Begreppet person som utövar offentlig makt har föreslagits bli definierad i 40 kap. 11 § 5 punkten strafflagen. Enligt nämnda lagrum skall med en person som utövar offentlig makt inte bara avses den som fattar egentliga beslut utan också den som enligt lag eller förordning eller enligt ett uppdrag som han med stöd av lag eller förordning fått av en myndighet skall delta i beredningen av beslut genom att göra framställningar eller förslag till beslut, utarbeta utredningar eller planer, ta prover eller utföra inspektioner eller på något annat motsvarande sätt.

Inom förvaltningen arbetar t.ex. olika slag av praktikanter och andra som står i arbetsavtalsförhållande till en myndighet, och som kan ha anförtratts uppgifter som sammanhänger med behandlingen av förvaltningsärenden. Myndigheterna kan också be om utlåtanden av utomstående. Frågan om jäv för den som avger ett utlåtande bedöms i praktiken utgående från vilken betydelse utlåtandet i fråga har med tanke på avgörandet.

I det föreslagna momentet konstateras vidare att förvaltningslagens jävsbestämmelser skall tillämpas på inspektörer. En myndighet kan vid inspektioner anlita utomstående inspektörer, om så uttryckligen är föreskrivet. Därför är det nödvändigt att jäv för inspektörer bedöms på samma grunder som jäv för tjänstemän. Uppgiften att förrätta inspektioner ankommer dock alltid på tjänstemän som är anställda inom en myndighet, om inte uppgiften att sköta förfarandet har överförts på utomstående på det sätt som anges i 124 § grundlagen.

28 §. *Jävsgrunder.* Förvaltningsförfarandelagens jävsbestämmelser reformerades genom en lagändring som trädde i kraft vid ingången av 1998. Vid beredningen av reformen satte man sig i detalj in i problemen med jävsbestämmelserna, och behovet av att reglera jävsnormerna dryftades rätt ingående. Därför finns det inte särskilda behov av att ändra jävsbestämmelserna.

I propositionen har däremot den lagreform som gäller domarjäv och som trädde i kraft den 1 september 2001 beaktats. I samband med den reformen infördes i 13 kap. rättegångsbalken mera detaljerade bestämmelser om domarjäv i ärenden som gäller en domares närstående. Med tanke på enhetligheten i lagstiftningen föreslås det att det i förvaltningslagen skall föreskrivas om de närstående på motsvarande sätt som i det reformerade 13 kap. rättegångsbalken.

Enligt 1 mom. 1 punkten uppstår jäv inte bara om en tjänsteman är part utan också genom en tjänstemans släktskap med en part. Också annat särskilt nära förhållande betraktas som jämsställbart med släktskap (2 mom.). Bestämmelsen motsvarar 10 § 1 mom. 1 punkten förvaltningsförfarandelagen, men kretsen av dem som skall betraktas som släktingar blir större än den är för närvarande, emedan också en särskilt närstående person som inte är släkting samt en sådan persons släkting skall betraktas som närstående. De släktskapsrelationer och andra nära relationer som har betydelse med tanke på jäv definieras i paragrafens 2 mom.

I 2 punkten ingår en bestämmelse enligt vilken en tjänsteman är jävig i ett ärende där tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne är biträde eller ombud för part eller för den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada. Bestämmelsen motsvarar i sak 10 § 1 mom. 3 punkten förvaltningsförfarandelagen, men på samma sätt som i den föreslagna 1 punkten utvidgas kretsen av släktingar.

Enligt 3 punkten är en tjänsteman jävig i ett ärende i vilket avgörandet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen eller för en närstående till honom eller henne. Det är fråga om s.k. intressejäv, där jävsgrunden består av ett särskilt förhållande mellan tjänstemannen och ärendet. Som närstående betraktas i detta fall endast de allra närmaste som anges i 2 mom. 1 punkten. Bestämmelsen motsvarar den jävsgrund som ingår i 10 § 1 mom. 2 punkten förvaltningsförfarandelagen, men kretsen av släktingar begränsas något.

Momentets 4 punkt skall innehålla den bestämmelse som nu finns i 10 § mom. 4 punkten förvaltningsförfarandelagen och gäller jäv för en tjänsteman när han eller hon står i anställningsförhållande eller i ett sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller till nå-

gon för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada.

I 5 punkten införs bestämmelser som till sitt huvudsakliga innehåll motsvarar 10 § 1 mom. 5 punkten förvaltningsförfarandelagen och gäller jäv i situationer där en tjänsteman är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i en sådan sammanslutning, en sådan stiftelse, ett sådant statligt affärsverk eller en sådan statlig inrättning som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada.

Den gällande bestämmelsen föreslås bli kompletterad så att en tjänsteman är jävig också i sådana fall där en person som hör till tjänstemannens familjekrets är verksam i ett organ eller någon annan sammanslutning som avses i bestämmelsen. Dock skall endast tjänstemannens mest närstående personers medverkan i en sammanslutning som är part utgöra grund för jäv. Dessa personer anges i 1 punkten i det föreslagna 2 mom.

En ytterligare ändring jämfört med nuläget är att det i den föreslagna 5 punkten talas om statens affärsverk i stället för om offentligt-rättsliga affärsverk. De kommunala affärsverken faller således utanför denna reglering. Den föreslagna ändringen medför dock ingen ändring i gällande praxis, emedan det i 52 § 4 mom. kommunallagen anges att 10 § 5 mom. förvaltningsförfarandelagen inte tillämpas på kommunala affärsverk. Nämda undantagsbestämmelse har ansetts vara behövlig på grund av kommunalförvaltningens särprägel. Ett kommunalt affärsverk han inte avsetts vara lika självständigt som ett statligt affärsverk, utan utgör på det hela taget en del av kommunens förvaltning, på samma sätt som kommunens övriga inrättningar. Då det inte förekommer stora skillnader mellan de olika formerna av inrättningar är det inte heller i jävsfrågor motiverat att behandla dem enligt olika grunder.

Momentets 6 punkt, som gäller jäv vid representantskap i något organ, motsvarar 10 § 1 mom. 5 a punkten förvaltningsförfarandelagen. Enligt den är en tjänsteman jävig, om tjänstemannen hör till direktionen för eller något annat därmed jämförbart organ i ett ämbetsverk eller en inrättning och det är frå-

ga om ett ärende som ansluter sig till styrningen eller övervakningen av ämbetsverket eller inrättningen. Det föreslås att bestämmelsen på samma sätt som 5 punkten skall kompletteras så att där anges att en tjänsteman är jävig också i det fallet att någon som hör till tjänstemannens mest närstående personer hör till direktionen för ett ämbetsverk eller ett organ som avses i bestämmelsen.

Momentets 7 punkt skall innehålla en motsvarande generalklausul om jäv som 10 § 1 mom. 6 punkten förvaltningsförfarandelagen. Enligt nämnda lagrum är en tjänsteman jävig, om tilltron till hans opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Ett sådant skäl måste kunna observeras av en utomstående, och den fara det utgör för opartiskheten skall vara av ungefär samma grad som i fråga om de jävsgrunder som har angetts särskilt.

Frågan om s.k. jäv i andra instans skall bedömas med stöd av generalklausulen. Med jäv i andra instans avses att tjänstemannen har deltagit i en tidigare behandling av ärendet hos en lägre myndighet. Jäv som beror på att tjänstemannen har avgett ett utlåtande eller framfört sin åsikt i ett ärende som det har ankommit på en annan myndighet att avgöra har av hävd jämsätts med jäv i andra instans. Behovet av att reglera dessa jävsgrunder bedömdes på ett heltäckande sätt i samband med reformeringen av bestämmelserna om jäv.

Också frågan om jäv i samband med ett rättelseyrkande skall bedömas på basis av generalklausulen. Behandlingen av ett rättelseyrkande har betraktats som ett från ändringssökande separat förfarande som i form av självrättelse företas av myndigheten själv och således innebär fortsatt behandling av samma ärende. I rättelsepraxis har man utgått från att den omständigheten att en tjänsteman har deltagit i den tidigare behandlingen av ett ärende inte i sig leder till jäv i rättelseskedet (t.ex. HFD 8.6.2000 T 1894). Inte heller sådana tjänstemän som har behandlat ett ärende på nytt, efter att det med stöd av ett beslut om återförvisning har återförvisats för ny behandling, har ansetts vara jäviga (t.ex. LR i Tavastehus län 24.4.1999 D 1742/5730/98).

Också de situationer i vilka en tjänsteman är en parts motpart eller uppenbara ovän, och de där det råder ett fast vänskapsförhållande



eller kompanjonskap mellan en tjänsteman och en part, skall bedömas från fall till fall. Även s.k. förmansjäv, dvs. den omständigheten att en tjänstemans opartiskhet äventyras på grund av att hans förman är jävig, skall bedömas med stöd av generalklausulen.

Den föreslagna paragrafens 2 mom. innehåller bestämmelser som definierar vad som i jävsbestämmelserna avses med närstående. Bestämmelsen motsvarar vad som i 13 § 3 § rättegångsbalken anges om en domares närstående. Kretsen av närstående indelas i tre grupper. Den första omfattar en tjänstemans allra närmaste krets, som kallas familjekrets. Till den andra gruppen hör sådana släktingar som är mera avlägset släkt än familjekretsen, samt tidigare make eller maka. Den tredje gruppen utgörs av tjänstemannens makes eller makas närmaste släktingar. Beträffande den andra och den tredje gruppen är utgångspunkten den att släktingar som hör till dessa grupper har samma vikt i bedömningen av om jäv föreligger.

Grupperingen av kretsen av de närstående har betydelse särskilt när det är fråga om ärenden som gäller sammanslutningar och myndigheter. När en släkting som inte hör till familjekretsen är t.ex. verkställande direktör i en sammanslutning som part, skall bl.a. arten av det ärende som behandlas beaktas vid prövningen av jävsfrågan. I motsvarande situation är bestämmelserna ovillkorliga i fråga om de mest närstående personerna, vilket innebär att tjänstemannen inte får behandla sammanslutningens ärende, om någon från tjänstemannens familjekrets är verkställande direktör i sammanslutningen. Om det däremot är fråga om tjänstemannens närståendes eget ärende, är tjänstemannen jävig till vilken kategori av närstående personen i fråga än hör.

Det är motiverat att vid prövning av jävsfrågan ge familjerelationer och svägerlag som uppstår genom äktenskap eller samboförhållande samma vikt som motsvarande släkterelationer. Det föreslås därför att också makar till de personer som avses i momentets tre punkter enligt huvudregeln skall betraktas som närstående. Endast tjänstemannens och hans eller hennes makes syskonbarns makar har lämnats utanför de närståendes krets. Av 3 mom. följer å sin sida att det med make

också avses en sambo, och att som närstående anses också motsvarande halvsläktingar.

I 1 punkten uppräknas en tjänsteman mest närstående personer. Dessa är för det första tjänstemannens familjemedlemmar eller make och barn. Också tjänstemannens barnbarn, syskon, föräldrar, far- och morföräldrar är närstående enligt 1 punkten. Med närstående avses utöver make och närmaste släktingar också den som på något annat sätt står tjänstemannen särskilt nära, liksom även en sådan persons make.

I allmänhet skall en person som avses i det föreslagna lagrummet och som står tjänstemannen särskilt nära inta en sådan plats i tjänstemannens liv att han eller hon motsvarar en familjemedlem eller någon annan som räknas upp i denna punkt. Enligt förslaget skall en tjänsteman ha rätt och skyldighet att låta bli att behandla ett ärende där det finns en part som trots att han eller hon inte genom släktskap hör till tjänstemannens närmaste krets ändå av någon annan anledning står tjänstemannen särskilt nära. En mera avlägsen släkting än en sådan som nämns i paragrafen, t.ex. en kusin, kan givetvis vara en i paragrafen avsedd person som står tjänstemannen särskilt nära.

Enligt förslaget anses en tjänstemans kusiner eller andra släktingar som är mera avlägsna än de som räknas upp i 1 och 2 punkten inte vara närstående. Inte heller tjänstemannens makes föräldrars syskon eller tjänstemannens makes kusiner anses vara närstående.

I fråga om släktskapsförhållanden har en motiverad utgångspunkt ansetts vara den att jäv endast skall gälla i fråga om en relativt nära krets av släktingar. Kretsen utvidgas dock till att omfatta också andra släktingar och andra personer, om tjänstemannens relation till personen i fråga annars är särskilt nära. Regelbunden och ofta återkommande kontakt samt förtroliga relationer kan anses som ett slags minimikrav för att det skall vara fråga om en särskilt nära relation mellan en tjänsteman och en mera avlägsen släkting. Då kan tjänstemannen med stöd av 2 mom. 1 punkten vägra behandla ett ärende till vilket han eller hon kan ha svårt att uppriktigt förhålla sig neutral. Som exempel på dylika ärenden må ytterligare nämnas ärenden som

gäller den som tjänstemannen sällskapar eller är förlovad med eller särskilt nära vän med.

Personer som hör till den fjärde generationen har inte nämnts i 1 punkten, emedan sådana situationer är synnerligen sällsynta, men det är klart att de skulle anses vara personer som står tjänstemannen särskilt nära, och tjänstemannen skulle inte kunna behandla deras ärenden.

Närheten som grund för jäv måste bedömas utgående från situationen vid den tidpunkt då tjänstemannen skall avgöra om han eller hon är jävig. T.ex. en hjärtevän från barndoms- eller studietiden kan inte räknas till tjänstemannens närstående, om de inte längre är varandras förtrogna och de inte har haft fortlöpande kontakt.

Jäv som grundar sig på att en person står tjänstemannen särskilt nära är något som ofta endast tjänstemannen själv känner till. Om närheten baserar sig på omständigheter som också kan konstateras av andra, t.ex. gemensamt hushåll eller förlovnings, kan jävet observeras också av en part, och partens invändning om jäv mot tjänstemannen godtas givetvis. I andra fall torde bestämmelsens tillämpningsområde inte kunna utvidgas så att det skulle omfatta personer som tjänstemannen inte själv anser stå honom eller henne särskilt nära.

Närstående enligt 2 punkten är för det första tjänstemannens föräldrars syskon, dvs. fastrar och mostrar samt morbröder och farbröder, jämte makar. I denna punkt räknas också tjänstemannens syskonbarn till de närstående, men inte syskonbarnens makar. En tjänstemans förmåga att behandla sin tidigare makes ärenden neutralt ifrågasätts också allmänt. Det föreslås således att en tjänstemans make också efter att äktenskapet eller samboförhållandet har upplösts skall betraktas som närstående till tjänstemannen vid prövning av jävsfrågan.

En tjänstemans makes tidigare make nämns inte i bestämmelsen, utan jävsfrågan måste till denna del bedömas på basis av 1 mom. 7 punkten.

Enligt 3 punkten betraktas en tjänstemans makes barn, barnbarn, syskon, föräldrar och far- och morföräldrar liksom även dessa personers makar som närstående till tjänstemannen. Också tjänstemannens makes syskon-

barn skall räknas till de närstående, men däremot inte deras makar. Kontakten mellan tjänstemannen och hans eller hennes makes syskonbarn kan – i synnerhet när barnen har vuxit upp – bli synnerligen begränsad, och deras makar eller sambor kan vara helt eller åtminstone under en lång tid okända personer för tjänstemannen. Det skulle också finnas en uppenbar fara för att en tjänsteman skulle behandla en sådan persons makes ärende utan att veta sig vara jävig. Av samma orsaker har tjänstemannens egna syskonbarns makar lämnats utanför kretsen av närstående.

I motsats till vad som är fallet beträffande en tjänstemans egna släktingar skall inte tjänstemannens makes föräldrars syskon och inte heller dessa syskons makar betraktas som närstående. T.ex. i familjer där släktbanden inte är så fasta, eller i parförhållanden som nyligen har bildats, känner den ena parten inte alltid ens till namnet på så avlägsna släktingar till den andra maken. Om kretsen av närstående skulle definieras så att de skulle bli så omfattande, skulle det finnas en fara för att det skulle finnas en jävsgrund som tjänstemannen själv inte skulle vara medveten om. En tjänsteman är således inte på den grund att det skulle vara fråga om en närstående jävig att behandla t.ex. sin makes morbrors ärende eller sin makes morbrors hustrus ärende.

Enligt 3 mom. räknas också halvsläktingar, t.ex. styvmor, halvbror och halvsyssters dotter, som nära släktingar. Bestämmelsen motsvarar gällande lag. Däremot behöver t.ex. adoptivbarn inte nämnas särskilt i lagen, eftersom det i 12 § lagen om adoption (153/1985) föreskrivs att adoptivbarn vid tillämpningen av vad som gäller om rättslig verkan av släktskap och svågerskap skall anses såsom adoptivföräldrarnas barn. Förhållandet mellan ett adoptivbarn och dess biologiska föräldrar är i allmänhet ett sådant särskilt nära förhållande som avses i 2 mom. 1 punkten. Detsamma gäller ett adoptivbarn som har adopterats enligt den lagstiftning som gällde före den adoptionslag (32/1979) som utfärdades i januari 1979.

Det föreslås att det i 3 mom. dessutom skall anges att med makar avses äkta makar och personer som lever under äktenskapsliknande förhållanden. Som makar betraktas

alltså tjänstemannens sambo, dennes i 3 punkten uppräknade släktingar jämte äkta makar eller sambor, tjänstemannens i 1 och 2 punkten avsedd släktings sambo samt tjänstemannens förra sambo.

Äktenskapsliknande förhållanden har inte definierats särskilt i bestämmelsen. I allmänhet anses det vara fråga om ett samboförhållande när personer av olika kön lever varaktigt i gemensamt hushåll. Detta innehåll har också bestämmelsen avsetts ha. Om det är fråga om personer av samma kön, kan de jämföras med sambor.

Personer som lever i registrerat partnerskap jämföras med äkta makar. Lagen om registrerat partnerskap (950/2001) trädde i kraft den 1 mars 2002. Ett partnerskap registreras så att parterna i ett parförhållande själva tillsammans undertecknar en anmälan om registrering i närvaro av den myndighet som förrättar registreringen. Myndigheten bestyrker samtidigt registreringen med sin namnteckning.

29 §. *Avgörande av jävsfrågor.* Paragrafen är ny och i den föreskrivs om hur en jävsfråga skall avgöras. Motsvarande bestämmelser finns inte i gällande förvaltningsförfarandelag. Riksdagens justitieombudsman ansåg i den specialberättelse (B 13/1993 rd) som han gav 1993 om utvecklande av bestämmelserna om jäv att bestämmelser om hur jäv skall konstateras bör införas i förvaltningsförfarandelagen, åtminstone för att reglera de fall där det har gjorts en invändning om jäv. Också grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande (GrUB 2/1994 rd) om denna berättelse att det fanns skäl att utreda om en part skall ges rätt att få ett separat beslut om jäv mot en tjänsteman. Nämnda ställningstaganden av justitieombudsmannen och grundlagsutskottet ledde dock inte till lagstiftningsåtgärder i samband med den lagreform som gällde tjänstemännens representantskap i olika organ och tjänstemannajäv.

Det föreslagna 1 *mom.* skall innehålla en förpliktelse dels att avgöra en fråga om jäv och dels att avgöra den utan dröjsmål. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att man omedelbart reagerar på en misstanke om jäv och på en invändning som gäller jäv, så att en dylik fråga så lite som möjligt vållar avbräck i behandlingen av ett ärende. Målet är också

att jävsfrågor kommer fram redan i behandlingens begynnelsekedje.

En jävsfråga väcks vanligen på tjänstemannens eget initiativ. Tjänstemannen vet i allmänhet själv bäst om han eller hon har en sådan relation till ärendet eller en part att det kan leda till jäv. Också någon annan person som deltar i behandlingen av ärendet eller en part kan åberopa jäv. Utgångspunkten är då att det skall finnas grundad anledning att misstänka jäv mot tjänstemannen. Enbart sannolikhet räcker i praktiken inte som grund för prövning av invändningen.

Enligt den huvudregel som framgår av 2 *mom.* avgör en tjänsteman själv en fråga om jäv mot honom eller henne. Detta skall gälla såväl i situationer där tjänstemannen själv konstaterar sig vara jävig som när frågan väcks på initiativ av en part eller någon annan person. Tjänstemannen kan bäst själv redogöra för de omständigheter som det är fråga om vid en misstanke om jäv. En tjänsteman får dock inte utan tillräckliga grunder låta bli att behandla eller avgöra ett ärende som hör till hans eller hennes förpliktelser.

Om en invändning om jäv gäller en medlem eller föredragande i ett kollegialt organ, är det organet som skall besluta om jävsfrågan. Enligt förslaget beslutar ett kollegialt organ också om jäv för någon annan som har rätt att närvara. Den som har påstått vara jävig skall höras innan ett avgörande fattas med anledning av invändningen, om det inte är onödigt. I synnerhet i de fall där jävet påstås bero på personens relation till ärendet eller en part är det nödvändigt med hörande. Ett avgörande som gäller jäv skall motiveras.

Enligt den huvudregel som framgår av den föreslagna bestämmelsen får en sådan medlem eller föredragande i ett kollegialt organ mot vilken en invändning om jäv har anförts inte delta i avgörandet av jävsfrågan, med undantag för de situationer där organet inte är beslutfört utan den ifrågavarande personen och det inte är möjligt att utan avsevärt dröjsmål få en ojävig person i hans eller hennes ställe.

Paragrafens 3 *mom.* skall innehålla en klargörande bestämmelse om att det i ett beslut som gäller jäv inte får sökas rättelse särskilt och inte heller ändring särskilt genom besvär. Normal besvär rätt föreligger i fråga om det

avgörande som meddelas i själva ärendet.

30 §. *Fortsatt behandling av ett ärende.* I paragrafen föreskrivs om de åtgärder som på grund av jäv skall vidtas för att fortsätta behandlingen av själva ärendet. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att behandlingen av ärendet fördröjs på grund av jäv. Bakgrunden till den föreslagna paragrafen ligger i 11 § förvaltningsförfarandelagen och dess bestämmelser om verkan av jäv.

Enligt den föreslagna paragrafen skall en ojävig tjänsteman utan dröjsmål förordnas i stället för en jävig tjänsteman. Vanligen skall man förfara så att myndigheten i fråga eller, om det är fråga om den högsta tjänstemannen vid ämbetsverket, en högre myndighet förordnar en ojävig tjänsteman att behandla ärendet. Det skall dock inte vara nödvändigt att ersätta tjänstemannen när ärendet behandlas i ett kollegialt organ som är beslutfört utan den jäviga tjänstemannen.

Det kan uppkomma situationer där det av praktiska skäl inte går att få någon ojävig tjänsteman i stället för den jäviga. Det kan t.ex. vara fråga om att det för behandlingen av ärendet behövs sådan sakkunskap som andra tjänstemän som är anställda hos myndigheten saknar. Också bristande personalresurser eller tillfällig resursbrist kan göra det svårt att få en ojävig tjänsteman, t.ex. när jävet konstateras under den allmänna semesterperioden. Om ett stort antal ärenden samtidigt är anhängiga hos myndigheten kan också detta i enskilda fall göra det svårare att överföra ärendet på en ojävig tjänsteman.

Det föreslås därför att paragrafen skall innehålla en undantagsbestämmelse enligt vilken en jävig tjänsteman dock kan få avgöra ett ärende som kräver omedelbart avgörande. Motsvarande undantag nämns i 11 § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen. Den nuvarande bestämmelsens tillämpningsområde skall dock begränsas genom att det förutsätts att jävet inte får inverka på avgörandet i ärendet.

Den föreslagna ändringen kan anses vara viktig med tanke på allmän rättvisa och parternas rättsskydd. Den omständigheten att ett ärende är brådskande kan inte betraktas som ett tillräckligt skäl för att en jävig tjänsteman skall få behandla ett ärende även om jävet kan påverka avgörandet i ärendet.

## 6 kap. **Utredning av ärenden och hörande av parter**

Det föreslås att 6 kap. skall innehålla de centrala bestämmelserna om utredning av ärenden och om hörande av part. Till dessa hör också bestämmelserna om myndigheternas utredningsskyldighet och de medel som kan anlitas vid utredning. Dessutom skall kapitlet innehålla bestämmelser om möjligheterna för dem som berörs av ärendet att delta i och påverka behandlingen av ärendet.

31 §. *Utredningsskyldighet.* I paragrafen föreskrivs om innebörden av utredningsskyldigheten samt om fördelningen av utredningsansvaret mellan myndigheten och en part. Regleringen motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll 17 § förvaltningsförfarandelagen. Med utredning avses här sådan bedömning av fakta och sådant inhämtande av utredning som myndigheten kan företa inom ramen för sin behörighet.

I 1 mom. befasts den princip som framgår av 17 § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen och enligt vilken ansvaret för den materiella ledningen av förfarandet och det huvudsakliga ansvaret för att ärendet utreds åvilar myndigheten. Det är fråga om den inom förvaltningsrätten vedertagna officialprincipen.

Syftet med förslaget är att framhäva nödvändigheten av att iaktta officialprincipen och strävan att nå materiell sanning genom att ålägga myndigheterna att se till att ärendena utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Med tillräcklig utredning avses att myndigheten skaffar sådan utredning som den anser vara av betydelse för att ärendet skall kunna avgöras. Genom att det anges att utredningen skall ske på behörigt sätt framhävs myndighetens ansvar för ledningen av förfarandet, och kravet på omsorgsfullhet vid anskaffning av utredning. Myndigheten kan själv på tjänstens vägnar skaffa utredning av andra myndigheter eller be om utredning av en part. Myndigheten kan också be någon utomstående lägga fram utredning. Utredningarnas omfattning och behovet av utredning måste bedömas från fall till fall.

I 2 mom. bestäms om en parts utredningsansvar. Det har ansetts att fördelningen av utredningsansvaret mellan en part och myndigheten har varit delvis oklar och gett rum för

olika tolkningar. Hur utredningsansvaret fördelas beror närmast på vilket intresse utredningen främjar mest. I fråga om förvaltningsbeslut där någon påförs en förpliktelse ligger utredningsansvaret i regel hos myndigheten. När det däremot är fråga om ett beslut genom vilket en förmån beviljas, ligger intresset vanligen hos parten. Å andra sidan ökar myndigheternas skyldighet att utreda ärendet t.ex. i sådana tillståndsärenden med vittbärande verkningar där det finns olika parter med motstridiga intressen.

För utredningen av ett ärende är det viktigt att myndigheten uppfattar en parts vilja rätt. Därför måste myndigheten få veta innehållet i partens yrkande och känna till de grunder som parten åberopar. Det föreslås således att det i 2 mom. skall tas in en uttrycklig bestämmelse om en parts skyldighet att lägga fram utredning om grunderna för sitt yrkande. En parts utredningsskyldighet blir något mera absolut än den är för närvarande, emedan det i bestämmelsen inte föreskrivs om sådan särskild behovsprövning som i 17 § 2 mom. förvaltningsförfarandelagen. Den nuvarande bestämmelsen har inneburit att myndigheten vid ledningen av förfarandet har varit tvungen att pröva om det är nödvändigt att av en part få utredning om grunderna för partens yrkande.

Syftet med bestämmelsen är att öka en parts benägenhet att på eget initiativ lägga fram utredning. Bestämmelsen innebär dock ingen ändring av den huvudregel som officialprincipen utgör, och enligt vilken det hör till myndighetens ansvar för ledningen av förfarandet att vägleda en part att framföra uppgifter som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. En part har inte alltid en klar uppfattning om vilka utredningar och fakta som är relevanta för avgörandet. Dessutom kan det vara svårt för en part att förstå rättsreglernas innehåll.

Myndigheten skall således enligt den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i 8 § se till att en part vid behov informeras om de relevanta rättsreglerna och om deras innehåll. Då får parten också en klarare uppfattning om vilken utredning det lönar sig att lägga fram för myndigheten. Myndighetens rätt att leda förfarandet inbegriper å andra sidan också rätten att begränsa mottagandet av sådant

material som det är uppenbart onödigt att förete med tanke på avgörandet.

Hur utredningsuppgiften utförs är i praktiken till stor del beroende av hur en part uppfyller sin egen utredningsskyldighet. Om parten inte självmant företer sådan utredning som är tillräcklig för att ärendet skall kunna avgöras, skall myndigheten ange vilken tilläggsutredning som skall företas. Myndigheten kan också be parten precisera sina yrkanden i ärendet eller göra dem klarare. Hur aktivt myndigheten skall skaffa utredning kan variera beroende dels på ärendets art, dels på hur kompetent parten kan förmodas sköta sitt ärende. Denna bedömning kan t.ex. påverkas av om det är fråga om en fysisk person eller en sammanslutning.

En parts passivitet då det gäller att lägga fram utredning skall inte i sig ge myndigheten rätt att åsidosätta den utredningsskyldighet som åvilar myndigheten enligt officialprincipen. I synnerhet det gemenskapsrättsliga effektivitetskravet och skyddet av de rättigheter som definieras i gemenskapsrätten är sådana faktorer som kan accentuera myndighetens initiativkraft vid inhämtande av utredning också då en part försummar sin egen utredningsskyldighet.

Den föreslagna paragrafen skall ytterligare innehålla en allmän princip enligt vilken en part också i övrigt skall medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har anhängiggjort. Med medverkan avses här närmast att parten uppriktigt försöker samarbeta med myndigheten så att de uppgifter som behövs för att avgöra ärendet fås fram och att uppgifterna är så heltäckande och sanningsenliga som möjligt. Skyldigheten att medverka har betydelse särskilt vid utredningen av fakta som ansluter sig till ärendet.

En parts skyldighet att medverka skall endast gälla i ett ärende som parten själv har anhängiggjort. Med detta avses främst ett ärende där parten har framfört ett yrkande om att en rätt eller förmån skall beviljas honom eller henne. En part förutsätts således inte medverka t.ex. när det är fråga om behandlingen av en konkurrerande ansökan. En part skall däremot inte vara skyldig att medverka i de fall där det i ärendet är fråga om att påföra parten en förpliktelse. Skyldigheten att medverka kräver således inte att par-

ten ger en negativ utredning som gäller ärendet, t.ex. information om en grund som stöder en negativ påföljd för parten, även om det med tanke på avgörandet skulle vara nödvändigt att en sådan utredning läggs fram. Också i de fall där det är fråga om ett ärende som har blivit anhängigt på myndighetens initiativ ligger det dock ofta i partens intresse att samarbeta med myndigheten och försöka medverka till att ett ärende som gäller honom eller henne blir utrett.

I lagstiftningen finns det ett flertal bestämmelser där man har strävat efter att göra fördelningen av utredningsansvaret klarare genom att påföra en part informationsskyldighet eller skyldighet att meddela omständigheter som påverkar avgörandet i ett ärende. I synnerhet i ärenden som gäller beviljande av sociala förmåner är det typiskt att det är partens skyldighet att självmant meddela myndigheten de uppgifter som behövs för att bidrag skall kunna beviljas. Försummelse av informationsskyldigheten kan leda till att den beviljade förmånen återkrävs eller att någon administrativ påföljd påförs. I annan lagstiftning kan det föreskrivas att skyldigheten att medverka också skall gälla i ärenden som har anhängiggjorts av en myndighet.

Det föreslås att bestämmelsen i 17 § 3 mom. förvaltningsförordelagen om att likställigheten skall beaktas vid utredningen skall slopas, emedan en sådan inte behövs då bestämmelser om jämlik behandling av kunderna i förvaltningen och om den procedurmässiga likställighet som är förbunden med detta ingår i den föreslagna 6 §.

32 §. *Begäran om utredning.* Den föreslagna paragrafen innehåller kravet att en begäran om utredning skall specificeras. Ett motsvarande krav finns i 12 § 1 mom. förvaltningsförordelagen. Den gällande bestämmelsens ordalydelse skall dock i förvaltningslagen ges en språkligt klarare utformning genom att det föreskrivs om myndighetens skyldighet att i en begäran om utredning specificera om vilka särskilda omständigheter utredning skall läggas fram. Förslaget ändrar inte sakinnehållet i bestämmelsen.

Gällande 12 § 2 mom. förvaltningsförordelagen skall slopas emedan den är onödig. Det är inte nödvändigt att särskilt föreskriva om att utredningarna skall begäras

samtidigt. Myndigheten skall nämligen enligt den föreslagna lagen också annars vara skyldig att behandla ett ärende utan obefogat dröjsmål. Bestämmelser om föreläggande av frist för en part skall inte heller längre finnas i samband med bestämmelserna om begäran om utredning. Bestämmelserna om utsättande av frist skall samlas i en enda paragraf (33 §).

33 §. *Frist för framläggande av utredning.* Paragrafen skall innehålla de grundläggande bestämmelserna om utsättande av frist. I förvaltningsförordelagen föreskrivs det dels om den tid som skall sättas ut för framläggande av utredning och avgivande av förklaring (12 § 2 mom.) och dels om hur man skall förfara då en sådan frist föreläggs en part (21 §). Denna regleringsteknik beror på förvaltningsförordelagens tudelade tillämpningsområde. Bestämmelserna om utsättande av frist kan samlas i en paragraf när man frångår den strukturella tudelning som är betecknande för förvaltningsförordelagen. Detta gör lagens tillämpningsområde klarare och är en logisk och innehållsmässigt lättbegriplig lösning.

I 1 mom. anges situationer som kräver att det sätts ut en frist. I detta sammanhang nämns komplettering av en handling, avgivande av förklaring och framläggande av utredning. Komplettering aktualiseras ofta i samband med att ett ärende anhängiggörs, då myndigheten kan be att sökanden kommer med komplettering för att avhjälpa brister i en handling. En myndighet kan också i ett senare skede av behandlingen be en part eller någon annan att komplettera brister som förekommer i olika utredningshandlingar.

Med förklaring avses i allmänhet ett svar som en part ger i den situationen där han eller hon hörs. Förklaringen kan innehålla partens viljeyttring, antingen ett yrkande eller ett samtycke, samt utredning som sammanhängser med ärendet. En förklaring kan också innehålla ett motanspråk som ställs med anledning av ett yrkande som har framförts tidigare i ärendet.

Begreppet utredning, när det är fråga om utredning som kräver att en frist sätts ut, är innehållsmässigt vittomfattande. Nämnda begrepp skall också användas i paragrafubriken som en term som allmänt anger till-

lämpningsområdet. En utredning gäller de fakta som ligger till grund för ett yrkande samt de bevis som stöder existensen av dessa fakta. Utredningar läggs vanligen fram i samband med en ansökan och i utlåtanden som ges till den myndighet som behandlar ärendet. Utredningar som behövs för att ett ärende skall kunna avgöras kan begäras inte bara av parter utan också av myndigheter och andra sakkunniga.

Med avvikelse från vad som är fallet enligt 21 § förvaltningsförfarandelagen skall myndigheten inte ha prövningsrätt beträffande frågan om huruvida en tidsfrist skall sättas ut, utan en frist skall alltid sättas ut i de situationer som anges i den föreslagna bestämmelsen. Syftet med förslaget är att främja effektiviteten i förvaltningen och att försnabba behandlingen av ärenden.

Fristens längd skall som för närvarande vara beroende av myndighetens bedömning. Fristens längd begränsas dock så, att den skall vara tillräcklig med hänsyn till ärendets art. Tillräckligheten skall således bedömas dels i relation till den begärda utredningens art, dels i relation till den tid som har reserverats för behandlingen. Vid bedömningen skall det bl.a. tas hänsyn till vilka faktiska möjligheter den som skall ge utredningen har att skaffa fram de uppgifter som utredningen gäller. När utlåtande begärs av en annan myndighet kan man också fråga den myndighet som skall ge utlåtandet hur lång en tillräcklig frist skall vara.

Enligt 2 mom. skall myndigheten underrätta en part om följderna av att fristen inte iakttas. Motsvarande utgångspunkt framgår av 21 § förvaltningsförfarandelagen. Skyldigheten att ge sådan underrättelse skall således endast gälla de ärenden där det finns någon part. Om en part inte inom utsatt tid utnyttjar det tillfälle han eller hon har beretts att lägga fram utredning, kan ärendet ändå avgöras. Detta skall anges i samband med begäran om utredning, så att parten förstår betydelsen av att fristen iakttas.

Enligt förslaget skall fristen i enskilda fall också kunna förlängas på en parts begäran. Förutsättningen är dock att en förlängning av fristen är nödvändig för att ärendet skall kunna utredas. Bestämmelsen är närmast ett uttryck för den i finländsk förvaltningsrätt

vedertagna principen enligt vilken försumelse av andra än processuella frister inte leder till rättsförluster. I enlighet med denna princip kan ärendet avgöras även om tidsfristen inte har iakttagits, men också en utredning som har lagts fram efter fristens utgång skall beaktas vid beslutsfattandet, om utredningen har lagts fram innan beredningen av ärendet har avslutats. Utgångspunkten vid tillämpningen av bestämmelsen skall således vara att också en utredning som har kommit in sent beaktas, om inte behandlingen av ärendet har fortskridit så långt att det i praktiken är omöjligt att beakta utredningen då beslutet fattas.

34 §. *Hörande av part.* I likhet med 15 § förvaltningsförfarandelagen gäller denna paragraf skyldigheten att bereda en part tillfälle att bli hörd innan ett ärende avgörs. Rätten att bli hörd har av hävd betraktats som en princip som främjar rättsskyddet. Utöver detta har hörande ansetts accentuera individens möjligheter till medinflytande, vilket väsentligen hör samman med partsställningen. Hörandet av en part främjar också utredningen av ett ärende. Därigenom främjar skyldigheten att höra parter också objektivitet i myndigheternas verksamhet och noggrannhet i behandlingen av ärenden.

När det gäller skyldigheten att höra parter kan begreppet part avse såväl en egentlig part som andra parter. Bestämmelserna om hörande lämpar sig också för förvaltningsavtal. Tillämpning kan komma i fråga närmast när avtalet gäller andra än de egentliga avtalsparterna på det sättet att dessa är i lagen avsedda parter.

Enligt den huvudregel som framgår ur 1 mom. skall en part innan ett ärende avgörs beredas tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i gällande förvaltningsförfarandelag. Den föreslagna bestämmelsen behövs för att göra rättsläget klarare, emedan den nuvarande lagstiftningen har lämnat frågan om vad skyldigheten beträffande hörande skall omfatta i någon mån oklar. Också i de situationer där hörandet i praktiken har varit bristfälligt har det i allmänhet varit fråga om att man underlåtit att höra en part om ärendet (t.ex. HFD 12.6.2001 T 1418).

Det föreslagna 1 mom. skall dessutom in-

nehålla en bestämmelse som motsvarar 15 § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen och anger att ett ärende inte får avgöras utan att en part har betetts tillfälle att bli hörd med anledning av andras yrkanden och sådan utredning i ärendet som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras.

Det föreslås inga bestämmelser om hur hörandet skall ske i praktiken. Den allmänna utgångspunkten är att en part avger sin förklaring skriftligen. Myndigheten kan godkänna en muntlig förklaring, om detta kan anses vara ändamålsenligt med hänsyn till omständigheterna och ärendets art. Muntligt hörande kan anses vara befogat i synnerhet i ett sådant avtalsförfarande som avses i lagen. Då bör det göras en klar åtskillnad mellan hörande och formfri utredning av ärendet, så att det inte uppstår oklarhet om huruvida myndigheten ännu separat bereder parten tillfälle att avge sin förklaring.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs i huvudsak på motsvarande sätt som i 15 § mom. förvaltningsförfarandelagen om undantag från skyldigheten att höra parter. Det föreslås att det gällande lagrummet skall göras klarare genom att de grunder på vilka hörande inte behöver förrättas anges i en mera logisk ordning. I lagförslaget har man också beaktat de krav som den senaste tidens rättsutveckling, som framhäver betydelsen av principen om hörande, ställer på tillämpningen av undantagsbestämmelser.

Tillämpningsområdet för undantagsbestämmelser måste skärskådas särskilt i belysning av kraven på god förvaltning. Rätten att bli hörd i egen sak är en av de centrala rättskyddsprinciperna i förvaltningen som är inskrivna i 21 § grundlagen, och som skall tryggas genom lag. Rätten att bli hörd gäller primärt alla sådana ärenden där det kan anses ligga i en parts intresse att lägga fram utredning.

Betydelsen av principen om rätten att bli hörd har framhävts också inom gemenskapsrätten, där principen redan länge har tillämpats som en princip som har vuxit fram dels ur medlemsstaternas rättsordning och dels ur internationell rätt. Rätten att bli hörd är inskriven i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, där den anges som en precisering av de principer om god

förvaltning som avses i artikel 41 i stadgan.

Momentets 1 punkt gäller avgörande utan hörande i situationer där yrkandet avvisas utan prövning eller omedelbart förkastas såsom ogrundat. Bestämmelsen innehåller samma tanke som 15 § 1 mom. 1 punkten förvaltningsförfarandelagen uttrycks med att yrkandet omedelbart förkastas. Den omständigheten att det talas om ogrundat yrkande preciserar emellertid bestämmelsens tillämpningsområde. Med begreppet "ogrundat" avses här t.ex. att en person som ansöker om pension inte uppfyller det ålderskrav som är en förutsättning för beviljande att pension skall kunna fås.

Enligt 2 punkten kan ett ärende avgöras utan att en part hörs, om ärendet gäller anställande i tjänstgöringsförhållande eller antagande till frivillig utbildning. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar till denna del gällande 15 § 2 mom. 2 punkten förvaltningsförfarandelagen. Ärenden som gäller anställande i tjänstgöringsförhållande är sådana som rör utnämning till en tjänst eller till ett tidsbundet tjänsteförhållande. Också meddelande av ett förordnande att sköta en tjänst är ett sådant ärende som avses i förslaget och gäller anställande i tjänstgöringsförhållande. Med frivillig utbildning avses utbildning efter läropliktens utgång. Enligt förslaget skall det inte finnas skyldighet att höra en part i ärenden som gäller antagande till t.ex. en yrkesläroanstalt, ett gymnasium eller ett universitet eller till en kurs som finansieras av statens medel.

Momentets 3 punkt skall innehålla en bestämmelse som motsvarar slutet av 15 § 2 mom. 2 punkten förvaltningsförfarandelagen, och som gör det möjligt att låta bli att höra en part i de fall då ärendet gäller beviljande av en förmån som grundar sig på en bedömning av sökandens egenskaper. Det är här närmast fråga om olika slag av forskningsstipendier. Behandlingen av ärenden som gäller forskningsstipendier innebär närmast bevis- och beslutsprövning.

Bestämmelsen i 4 punkten om avgörande utan hörande i situationer där hörandet skulle äventyra syftet med beslutet motsvarar 15 § 2 mom. 3 punkten förvaltningsförfarandelagen. I rättspraxis har det i allmänhet ansetts vara befogat att låta bli att höra en part i de fall



där det på grundval av partens tidigare betående eller det kommande beslutets innehåll med skäl kan dras den slutsatsen att parten försöker försvåra eller förhindra beslutsfattandet t.ex. genom att förstöra material, hålla sig undan eller förstöra eller skingra sådan egendom som beslutet gäller.

Den orsaken att syftet med beslutet skulle äventyras jämföras med den nya orsaken att det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet skulle orsaka betydande fara för människors hälsa, allmän säkerhet eller miljön. Den fara som skulle åsamkas miljön kan gälla såväl luften, marken som djur och också växter. Tanken bakom den föreslagna bestämmelsen är att ett viktigt allmänt eller enskilt intresse skall beaktas när myndigheterna fattar sina beslut.

Momentets 5 punkt innehåller de bestämmelser om onödighet av hörande som framgår av 15 § 2 mom. 1 punkten förvaltningsförfarandelagen. Enligt förslaget kan hörande anses vara onödigt när ett yrkande som inte rör någon annan part godkänns. Dessutom innehåller lagrummet en generalklausul enligt vilken ett ärende får avgöras utan att en part hörs, om hörandet av någon annan orsak är uppenbart onödigt. Tillämpningen av generalklausulen inskränker sig närmast till de fall där någon, utan att samtidigt lägga fram någon utredning som skulle inverka på hur ärendet kommer att avgöras, motsätter sig att en ansökan som har riktats till myndigheten godkänns.

En sådan grund för att avgöra ett ärende utan hörande som anges i 15 § 2 mom. 4 punkten förvaltningsförfarandelagen och som bygger på effektivitetssynpunkter föreslås inte ingå i förvaltningslagen. Nämda bestämmelse gör det möjligt att avgöra ett ärende utan hörande bl.a. på den grunden att ärendet är brådskande eller för att myndigheten enligt föreskrifter måste avgöra ärendet inom en viss frist. Det kan inte anses vara förenligt med den rådande rättsutvecklingen att säkerställa effektiviteten i förvaltningen på bekostnad av en parts rättssäkerhet.

35 §. *Hörande av huvudmannen och intressebevakaren eller vårdnadshavaren.* Den föreslagna paragrafen motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll bestämmelserna i 16 b § förvaltningsförfarandelagen, som gäller hörande

av intressebevakaren och huvudmannen. Det föreslås att den nuvarande regleringen skall kompletteras med att vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare anges som jämförbara med intressebevakaren. Utgångspunkten är att när den ena självständigt för talan skall också den andra höras, om detta är nödvändigt med hänsyn till huvudmannens fördel eller för att saken skall kunna utredas.

36 §. *Meddelande om hörande.* Den föreslagna paragrafen har inte någon motsvarighet i gällande lag och den innehåller bestämmelser om meddelande om hörande. Syftet med bestämmelsen är att göra gällande praxis klarare genom att myndigheten åläggs en uttrycklig förpliktelse att underrätta en part om syftet med hörandet och att tillställa parten de handlingar om vilka han eller hon skall höras. Bestämmelsen ger också uttryck för kravet att det material som hörandet gäller skall kunna läggas fram i skriftlig form.

Förvaltningsförfarandelagen innehåller inte någon bestämmelse om meddelande om hörande. I motiveringarna till lagförslaget utgår man dock från att en part alltid skall underättas om hans eller hennes rätt att avge förklaring om framställda yrkanden och framlagd utredning. Det har således ansetts höra till vedertagen praxis inom god förvaltning att meddela om hörande.

Enligt den föreslagna paragrafen skall det i meddelandet för det första anges vilket syftet med hörandet är samt om vilka frågor utredning begärs. Detta är nödvändigt för att parten inte skall vara oviss om huruvida myndigheten senare kommer att bereda honom eller henne tillfälle att avge ett bemötande. För det andra skall den frist inom vilken förklaring skall avges anges i meddelandet. Enligt det föreslagna 33 § 2 mom. skall parten upplysas också om fristens betydelse. Partens passivitet leder till antagandet att han eller hon inte har behov av att utnyttja sin rätt att bli hörd.

Den utgångspunkt som framgår av paragrafen är att de handlingar som behövs med tanke på hörandet tillställs parten i original eller kopia i samband med meddelandet. Om kopior på grund av kostnadsskäl inte framställs eller om handlingarna av någon annan anledning inte tillställs parten, skall han eller hon

beredas tillfälle att ta del av dem vid myndigheten i fråga eller på något annat för ändamålet lämpligt ställe. I dylika fall skall det klart framgå av meddelandet var och när parten har möjlighet att ta del av handlingarna. Vid bedömningen av om det material som hörandet gäller inte skall tillställas parten skall man ta hänsyn till partens faktiska möjligheter att bekanta sig med handlingarna. Särskilt i de fall där parten bor på annan ort kan det vara alltför besvärligt för parten att bekanta sig med handlingarna vid myndighetens verksamhetsställe.

37 §. *Muntliga yrkanden och utredningar.* Så som rubriken anger föreskrivs det i paragrafen om framförande av yrkanden eller framläggande av utredning muntligen. Förslaget motsvara till sitt huvudsakliga innehåll vad som i 18 § förvaltningsförfarandelagen bestäms om muntlig utsaga av part. Den gällande regleringen förslås bli ändrad så att en part garanteras bättre möjligheter än för närvarande att framföra yrkanden och lägga fram utredning muntligen.

Enligt 18 § förvaltningsförfarandelagen är frågan om huruvida ett yrkande kan framföras eller utredning läggas fram muntligen beroende av om myndigheten anser det vara möjligt i praktiken. Enligt motiveringarna till förvaltningsförfarandelagen kan det anses att möjligheter att ta emot en muntlig utsaga saknas framförallt då utsagans muntliga form skulle äventyra säkerheten i förfarandet. Det samma gäller situationer där det med tanke på behandlingen av ärendet skulle vara uppenbart oändamålsenligt att anordna muntligt förfarande eller där detta skulle medföra oskäligt besvär eller störning i myndighetens övriga verksamhet. Det har ansetts att man i dess fall kan beakta utsagans omfattning och hur mycket arbete det åsamkar myndigheten att anteckna utsagan i en handling.

Den nuvarande regleringen bygger närmast på tanken att muntlig form är ändamålsenlig i vissa fall. Däremot har det fästs mindre uppmärksamhet vid att det i vissa situationer kan vara av väsentlig betydelse för parten rättskydd att denne har möjlighet att framföra uppgifter muntligen.

Paragrafens 1 mom. skall innehålla en bestämmelse om i vilka situationer myndigheten skall vara skyldig att ta emot muntliga

uppgifter. Enligt förslaget skall möjligheten att använda muntlig form säkerställas när parten av grundad anledning inte är förmögen att uttrycka sin skriftligen eller detta skulle bereda honom eller henne orimliga svårigheter. Detta kan vara fallet t.ex. när parten inte är läs- eller skrivkunnig eller på grund av handikapp eller sjukdom inte kan kommunicera skriftligen. Även om handikapp eller sjukdom också berättigar till tolkning som ordnas av myndigheten, kan det också i andra ärenden än sådana som avses i 26 § och som blir anhängiga på myndighetens initiativ bli fråga om att framföra ett yrkande eller lägga fram utredning muntligen. För att en part skall beredas tillfälle att avge en utsaga muntligen krävs det dock, på samma sätt som för närvarande, uttryckligen att parten uttrycker sin önskan att framföra ett yrkande eller lägga fram utredning muntligen.

Möjligheten att framföra ett muntligt yrkande eller muntlig utredning skall begränsas så att tillfälle till detta inte behöver beredas, om det inte behövs för att ärendet skall kunna utredas. Frågan om vilken betydelse muntligen givna uppgifter har för utredningen av ärendet blir beroende av myndighetens prövning. Åtminstone i de situationer där myndigheten ber om motsvarande uppgifter skriftligen skall tillfälle att framföra en muntlig utsaga inte förvägras.

I förvaltningsförfarandelagen kompletteras paragrafen om muntligt förfarande med en bestämmelse enligt vilken övriga parter skall kallas att infinna sig samtidigt, om det finns anledning till det. Med sådan anledning avses närmast att jämlikheten äventyras om inte alla parter får lika möjlighet att uppträda vid behandlingen av ärendet. Ännu viktigare kan det anses vara att andra parter har reella möjligheter bevaka sina rättigheter och intressen. På grund av vad som anförts ovan föreslås det att bestämmelsen om skyldigheten att kalla andra parter på plats skall kompletteras med en hänvisning till behovet av att bevaka dessa personers rättigheter eller fördel. Utgångspunkten skall vara att övriga parter skall beredas tillfälle att avge förklaring också med anledning av yrkanden eller utredning som har framförts muntligen.

I 2 mom. föreskrivs om mottagande av

muntliga uppgifter enligt myndighetens prövning. Enligt förslaget kan myndigheten på en parts begäran också i andra situationer än de som avses i 1 mom. bereda parten tillfälle att muntligen framföra uppgifter som är nödvändiga för att ärendet skall kunna utredas. Muntlig framställning kan med stöd av denna bestämmelse komma i fråga närmast när ett sådant förfarande kan anses vara det mest ändamålsenliga både ur myndighetens och ur partens synvinkel. Myndigheten skall dock inte kunna kräva att en part skall uppträda muntligen i ärendet, utan den omständigheten att tillfälle till muntlig utsaga bereds skall alltid basera sig på en parts uttryckliga viljeyttring.

38 §. *Syn*. Paragrafen skall innehålla de grundläggande bestämmelserna om förrättande av syn. Syn är en separat förrättning i samband med förfarandet och som vidtas för att utreda omständigheter som är av betydelse för att ett ärende skall kunna avgöras. Till synen ansluter sig också procedurmässiga frågor, i synnerhet när parterna är närvarande vid syneförrättningen och framför sina åsikter om de omständigheter som framgår vid den.

Enligt 19 § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen kan en myndighet förrätta syn, men frågan om det förfarande som därvid skall iaktas förblir öppen enligt gällande reglering. När förvaltningsförfarandelagen stiftades ansågs det inte ändamålsenligt med en reglering av de former som skall iaktas då syn förrättas, emedan syn närmast innebär att det görs iakttagelser med hjälp av sinnen. Avsaknaden av allmänna bestämmelser om förfarandet har i någon mån ökat antalet specialbestämmelser om förrättande av syn.

Enligt den utgångspunkt som framgår av den föreslagna paragrafens 1 mom. ger myndighetens behov av tilläggsutredning för att kunna utreda ett ärende anledning till syn. Myndigheten åläggs dock ingen skyldighet att förrätta syn, utan frågan om huruvida syn skall förrättas är beroende av myndighetens prövning också i de fall där syn kan anses behövlig på det sätt som avses i bestämmelsen. Vid prövningen skall man dock utgå från att syn förrättas, om det kan visas att det finns tillräcklig grund för det. Initiativet till att förrätta syn kan väckas av en part eller

någon annan aktör. Myndighetens ansvar för ledningen av förfarandet innebär dock att den också utan någon uttrycklig begäran skall överväga behovet av syn.

En part skall underrättas om tidpunkten för synen och beredas tillfälle att närvara vid den och framför sina åsikter om de omständigheter som kommer fram. En parts rätt att framföra åsikter begränsas till syneförrättningen. Lagrummet ger således inte parten någon särskild rätt att senare, efter att synen har förrättats, bli hörd om de omständigheter som har framkommit vid synen.

När ärendets art kräver det skall också den myndighet som enligt lag skall utöva tillsyn över verksamheten i fråga, eller vars sakkunskap behövs för att ärendet skall kunna avgöras, kallas till syneförrättningen. Myndighetens närvarorätt behövs för att man vid synen skall få en så sanningsenlig uppfattning som möjligt av detaljerna i den verksamhet som synen gäller.

Det föreslagna momentet innehåller också ett förbud som ger uttryck för proportionalitetsprincipen och går ut på att föremålet för synen eller dess innehavare inte får orsakas oskäligt men. Även om myndighetens processledningsmakt i sig inbegriper rätten att förrätta syn också i det fallet att en part motsätter sig det, ger bestämmelsen inte rätt att vidta tvångsåtgärder för att förrätta syn. Myndigheten har möjlighet att få handräckning t.ex. av polisen för att förrätta syn. Syn skall också i övrigt i mån av möjlighet förrättas så att föremålet för synen, parter och utomstående störs så lite som möjligt.

Enligt det föreslagna 2 mom. skall det föras protokoll vid en syneförrättning. I protokollet skall myndighetens viktigaste iakttagelser antecknas, dvs. alla sådana vid förrättningen framkomna omständigheter som kan ha betydelse för avgörandet. Protokollet skall utan dröjsmål delges parterna och andra som har kallats till förrättningen. Protokollet har betydelse såväl i ett senare skede av behandlingen som då ändring söks i myndighetens beslut.

Det föreslagna 3 mom. innehåller en allmän princip enligt vilken en syneförrättning är offentlig. Med detta avses att allmänhetens rätt att närvara vid synen inte har begränsats. Offentligheten kan dock enligt den föreslagna

bestämmelsen begränsas, om det är påkallat med hänsyn till ärendets natur eller arten av den verksamhet som är föremål för syn. Huruvida allmänhetens närvaro begränsas på ovan nämnda grunder är beroende av myndighetens prövning i det enskilda fallet.

Det föreslagna momentet innehåller dessutom en begränsning, enligt vilken syn inte får förrättas i lokaler som omfattas av hemfriden, om inte ingrepp i hemfriden uttryckligen möjliggörs i någon annan lag. Sådana i bestämmelsen avsedda lokaler som omfattas av hemfriden är den hemfridsfär som skyddas i bestämmelserna om hemfridsbrott i 10 § grundlagen och 24 kap. strafflagen. Kärnan i hemfriden är en privatpersons bostad.

39 §. *Inspektion.* Inspektioner som myndigheterna förrättar har blivit allt mera frekventa inom olika förvaltningsområden. Syftet med en inspektion är att i detalj och sanningenligt utreda en sak. Vid en inspektion får man ofta fram sådana fakta som det inte alltid är möjligt att utreda vid normal skriftlig behandling av ett förvaltningsärende.

Förvaltningsförfarandelagen innehåller inga bestämmelser om inspektioner som myndigheterna förrättar och om det förfarande som skall iaktas vid dem. I annan lagstiftning finns det däremot ett stort antal bestämmelser om olika slag av inspektions-, och kontrollförfaranden. Specialbestämmelserna är dock innehållsmässigt oenhetliga, splittrade och till en del bristfälliga. Värt att beakta är också att en betydande del av bestämmelserna endast gäller behörighetsfrågor, såsom rätten att utföra inspektion och att få information. Däremot har procedurfrågorna och parternas rättsskydd vid inspektioner ägnats mindre uppmärksamhet i lagstiftningen.

Det rådande rättsläget kan inte anses vara tillfredsställande. Det föreslås därför att allmänna bestämmelser om det förfarande som skall iaktas vid inspektion som ansluter sig till behandlingen av ett ärende skall tas in i lagen. Syftet med förslaget är att säkerställa att inspektioner utförs på behörigt sätt. Den föreslagna regleringen ger dock inte myndigheterna någon allmän behörighet att utföra inspektioner, utan det skall också i fortsättningen krävas en särskild bestämmelse om

behörigheten. Paragrafen skall inte heller innehålla bestämmelser om en parts skyldigheter vid inspektionsförfarandet.

Den föreslagna paragrafen gäller endast sådan inspektion som med stöd av annan lagstiftning hör till myndighetens behörighet och som behövs för att ett visst förvaltningsärende skall kunna utredas förutsättningarna för ett beslut skall kunna konstateras. Däremot skall inspektioner som har karaktären av tillsyn som faller inom myndighetens behörighet också i fortsättningen vara beroende av speciallagstiftning.

Paragrafens *1 mom.* skall gälla det praktiska utförandet av en inspektion och en parts rättigheter i det sammanhanget. Enligt förslaget skall myndigheten vara skyldig att på förhand underrätta den part som omedelbart berörs av ärendet om tidpunkten för inspektionen. Med detta avses den part vars verksamhet eller egendom är föremål för inspektion i ärendet. Genom underrättelsen garanteras det att en part får faktiska möjligheter att säkerställa sin närvaro vid inspektionen och att följa med inspektionens förlopp.

Ibland kan det dock vara nödvändigt med överrumpling för att inspektionens syfte skall kunna nås. Detta kan vara fallet t.ex. när en part kan antas försvåra inspektionen eller förvanska fakta som är föremål för den. Med tanke på dylika speciella situationer föreslås det att lagrummet skall innehålla en bestämmelse som gör det möjligt att låta bli att meddela om inspektionen, om syftet med inspektionen skulle äventyras av ett sådant meddelande.

Med tanke på rättsskyddet för den part som avses i paragrafen är det viktigt att parten garanteras rätt att närvara vid inspektionen och framföra sina synpunkter och ställa frågor till inspektören om sådant som gäller inspektionen. Enligt förslaget skall en parts närvarorätt inte i och för sig vara beroende av om det har meddelats om inspektionen på förhand eller inte. Uteblivet meddelande skapar ingen presumtion om närvaroförbud.

Det skall höra till myndighetens uppgifter att, i mån av möjlighet, under inspektionens gång berätta för parten om förrättingens syften och om åtgärder i anslutning till den samt om behövliga fortsatta åtgärder. De fortsatta åtgärder som kommer i fråga innebär närmast

att inspektören meddelar att en inspektionsberättelse utarbetas, och nämner att parten har rätt att bli hörd med anledning av den. Den upplysningsplikt som avses i bestämmelsen kan anses bortfalla närmast i de fall där ingen part är närvarande vid inspektionen. Den omständighet att en part underrättas om de centrala frågor som gäller det praktiska utförandet av inspektionen främjar inspektionens ändamålsenlighet och garanterar växelverkan mellan inspektören och parten.

Det föreslagna momentet innehåller ytterligare en bestämmelse som ger uttryck för den förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen och anger att en inspektion skall förrättas utan att inspektionsobjektet eller dess innehavare orsakas oskäligt men. Proportionalitetsprincipen framgår också av den föreslagna 6 §, som framhäver ändamålsenligheten i myndigheternas verksamhet, men på grund av inspektionsförfarandets karaktär är det skäl att i det föreslagna sammanhanget föreskriva om den särskilt.

Med tanke på utredningen av ärendet är det viktigt att man vid inspektionen kommer till slutsatser. Det föreslås därför att 2 mom. skall innehålla bestämmelser om en skriftlig berättelse som skall göras upp över inspektioner. Det skall vara inspektörens uppgift att göra upp detta dokument. Enligt förslaget skall inspektionsberättelsen göras upp utan dröjsmål efter avslutad inspektion.

I inspektionsberättelsen skall inspektionens förlopp och inspektörens viktigaste iakttagelser antecknas. Med att inspektionens förlopp skall antecknas avses att de parter som har varit närvarande vid inspektionen, det objekt som inspekterats samt de uppgifter som behövs för att ärendet skall kunna individualiseras – t.ex. namnet på den myndighet som har utfört inspektionen samt datum och klockslag för inspektionen – skall framgå av inspektionsberättelsen. Av inspektörens iakttagelser skall endast de viktigaste antecknas, dvs. de som kan anses ha betydelse för avgörandet i ärendet.

Enligt förslaget skall inspektionsberättelsen delges den part som är berättigad att närvara. Rättsskyddet för de övriga parterna i ärendet i fråga om de omständigheter som framkommit vid inspektionen och som eventuellt inverkar på avgörandet av ärendet skall för-

verkligas med stöd av bestämmelsen om hörande (34 §).

40 §. *Muntlig bevisning.* Mutliga bevismedel har rätt sällan använts vid beslutsfattande inom förvaltningen. Behandlingen av ett förvaltningsärende är nästan undantagslöst skriftlig. Också bevisningen av fakta ingår således i allmänhet i de handlingar på basis av vilka ärendet avgörs.

Den omständigheten att muntliga bevismedel sällan används ger dock inte fog för slutsatsen att denna form av förfarande skulle vara betydelslös. Betydelsen har accentuerats i synnerhet genom artikel 6 i människorättskonventionen, där kravet på muntlig behandling och rätten att förhöra och låta förhöra vittnen ingår i de rättsskyddsgarantier som avses i artikeln. Även om det vid tillämpningen av artikeln närmast är fråga om rättigheter som tillförsäkrats den som är åtalad för brott, har 21 § grundlagen, som innehåller de grundläggande bestämmelserna om rättvis rättegång, accentuerat dessa rättigheters betydelse också som en del av rättsskyddsgarantierna i förvaltningen.

På grund av vad som har anförts ovan har det ansetts nödvändigt att i lagen ta in bestämmelser om muntlig bevisning och om handräckning som behövs för sådan. Bestämmelserna motsvarar 19 § 2 och 3 mom. förvaltningsförfarandelagen. Den föreslagna paragrafen indelas för klarhetens skull i tre moment.

I 1 mom. bestäms det om grunderna för vittnesmål under ed och om parter rätt att närvara då ett vittne eller en part hörs. Lagrummet skall innehålla det som finns i den första och den sista meningen i 19 § mom. förvaltningsförfarandelagen. Det föreslås dock att möjligheten för den som inte tillhör något trossamfund att enligt 9 § religionsfrihetslagen (267/1922) avge försäkran i stället för vittnesed också skall anges bland bevismedlen. Den som tillhör ett trossamfund kan enligt eget val antingen avlägga ed eller avge försäkran. En motsvarande bestämmelse finns i 17 kap. 29 § 1 mom. rättegångsbalcken.

En ytterligare ändring jämfört med nuläget skulle vara att rätten att närvara vid vittnesförhöret skulle begränsas till att gälla de egentliga parterna i förfarandet, dvs. de per-

soner som omedelbart berörs av beslutet i ärendet. Partens frågerätt preciseras på så sätt att parten har rätt att ställa frågor till den som hörs och uttala sin åsikt om den dennes berättelse.

I 2 mom. föreskrivs om handräckning som behövs när muntliga bevismedel används. Förvaltningsdomstolens ställning som handräckningsmyndighet förblir något oklar enligt förvaltningsförfarandelagen. Enligt 19 § 2 mom. i nämnda lag verkställs hörandet av den förvaltningsdomstol vid vilken detta lämpligast kan ske. Bestämmelsens ordalydelse kan ge anledning till den felaktiga tolkningen att ärendet överförs till förvaltningsdomstolen för att behandlas där. Därför föreslås det att bestämmelsen preciseras genom att där anges att det är fråga om handräckning som förvaltningsdomstolen ger. Den föreslagna ordalydelsen gör fördelningen av uppgifterna mellan förvaltningsmyndigheten och förvaltningsdomstolen klarare.

I det föreslagna momentet ingår också en motsvarande bestämmelse som i 19 § 2 mom. förvaltningsförfarandelagen om att hörandet i justitieförvaltningsärenden som behandlas av domstol dock verkställs av domstolen i fråga.

Paragrafens 3 mom. innehåller en hänvisningsbestämmelse som anger att om vittnesjäv och om en parts rätt att vägra vittna föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Med tanke på rättsskyddet för den som skall höras och klarheten i regleringen kan det anses vara nödvändigt att införa nämnda bestämmelse i den föreslagna lagen.

41 §. *Möjligheter till inflytande.* Ett av de viktigaste syftena med reformen gällande de grundläggande rättigheterna var att skapa förutsättningar för människorna att i större grad än tidigare påverka ärenden som gäller dem själva. I 14 § 3 mom. grundlagen åläggs det allmänna att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällslig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Enligt 20 § 2 mom. grundlagen, som gäller ansvar för miljön, skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Det uppdrag grundlagen påför det allmänna är i båda fallen rätt vagt formulerad. Be-

stämmelserna preciserar inte de medel med vilka det allmänna skall uppfylla sin plikt att främja de angivna målen. Enligt den regeringsproposition som gällde revideringen av de grundläggande rättigheterna (RP 309/1993 rd) kan individens påverkningsmöjligheter realiserar t.ex. i form av fri medborgarverksamhet eller genom uttryckliga mekanismer för detta ändamål, exempelvis genom medborgarinitiativ. Beträffande den förpliktelse som det allmänna påförts i miljöbestämmelsen konstateras det att förpliktelsen innebär ett uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön.

Det i grundlagen givna uppdraget att främja påverkningsmöjligheterna har ansetts framhäva möjligheterna i synnerhet för andra än de egentliga parterna att påverka ärenden som utan att de direkt inverkar på dessa personers fördel eller rätt annars har en betydande inverkan på den gemensamma livsmiljön eller på beslut som gäller individen. Det är i sista hand fråga om att man försöker garantera andra än de egentliga parterna i förfarandet en viss processuell ställning på basis av vilken dessa andra personer har möjlighet att påverka behandlingen av ett ärende som berör dem själv eller deras livsmiljö.

Gällande lagstiftning innehåller en mängd bestämmelser om de möjligheter som personer som nås av verkningarna av ett ärende har att delta i och påverka avgörandet i ärendet. Som exempel må nämnas 13 § förvaltningsförfarandelagen, som innehåller bestämmelser om myndigheternas skyldighet att tillkännage sådana personer som inte har lagfäst partsställning att ett ärende är anhängigt. Upplivningsplikten förutsätter att avgörandet i ärendet kan ha en betydande verkan inom ett vidsträckt område eller på ett stort antal personers förhållanden. Också personer som är kända och på vars boende, arbete eller övriga förhållanden avgörandet i ärendet kan ha en betydande inverkan skall underrättas om att ärendet är anhängigt.

I offentlighetslagen avses med påverkningsmöjligheter förutom deltagande i förfarandet också mera allmänna påverkningsmedel, t.ex. samhällsaktivitet och påverkan genom massmedier. Uppdraget att främja möj-

ligheterna att påverka och delta, som konkretiserar begreppet god förvaltning, innebär också uppdraget att öka tillgången på service av myndigheterna eller att öka samarbete mellan myndigheter och enskilda.

Uppgiften att främja möjligheterna att delta och påverka har också givits en vid tolkning i 27 § kommunallagen, även om beredningen av kommunallagen företogs före revideringen av de grundläggande rättigheterna. I 2 mom. i nämnda paragraf finns en exempelförteckning över sådana sätt och medel med vilka invånarnas möjligheter att delta särskilt kan främjas. Bland dessa nämns t.ex. att information ges om kommunernas angelägenheter och diskussionsmöten ordnas samt att invånarna får hjälp när de tar egna initiativ till att sköta ärenden.

I miljölagstiftningen har främjande av möjligheterna att delta och påverka i många fall inneburit en utvidgning av partsbegreppet. T.ex. i miljöskyddslagen har föreningar under vissa förutsättningar givits rätt att bli hörda och rätt att söka ändring.

Motsvarande syften att främja medborgarnas och sammanslutningars möjligheter att påverka ligger som bakgrund till att markanvändnings- och bygglagen stiftades. För att främja dessa syften inom planläggningsförfarandet föreskrevs det om myndigheternas skyldighet att bereda en plan i växelverkan med de personer och sammanslutningar vars förhållanden i avsevärd mån kan påverkas av planen. Växelverkan omfattar bl.a. en öppen information och diskussion, sökandet efter ett gemensamt språk och en gemensam kunskapsgrund och tillräckligt åskådliga planer.

I lagstiftningen på socialförvaltningens område har man vid tolkningen av skyldigheten att främja påverkningsmöjligheterna utgått från att förbättra parternas rättigheter angående förfarandet. Bland den lagstiftning som främjar möjligheterna att tillgodose de grundläggande rättigheterna må nämnas lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999). Det centrala syftet med nämnda lag är att öka invandrarernas möjligheter att delta och påverka i det finländska samhället. Man har gått in för att förbättra en invandrades ställning bl.a. genom att föreskriva om dennes deltagande i uppgörandet av en integrationsplan som gäll-

er honom eller henne.

Av det som anförts ovan framgår att den skyldighet det allmänna har ålagts har tolkats lite olika beroende på om det har varit fråga om 14 § grundlagen, som framhäver de rättigheter att delta som ansluter sig till beslutsfattande som gäller den enskilde, eller om det har varit fråga om 20 § grundlagen som gäller ansvar för miljön. I synnerhet då det gäller den sistnämnda bestämmelsen accentueras tanken på människornas allmänna möjligheter att påverka.

Bedömt som en helhet kan främjande av möjligheterna att delta och påverka betraktas som en väsentlig del av det genom grundlagen påförda uppdraget att främja garantierna för god förvaltning. Med beaktande av vad som anförts ovan är det viktigt att det i lagen införs så heltäckande bestämmelser som möjligt om andras än parternas möjligheter att delta i och påverka beslutsfattandet i ärenden som gäller dem själv.

Utgångspunkterna för förslaget bygger på 13 § förvaltningsförfarandelagen, som gäller tillkännagivande av ärende med vittbärande verkan. Det föreslås att de gällande bestämmelserna ändras så att individernas möjligheter att delta och påverka ökas på det sätt som grundlagen förutsätter.

För att möjligheter till inflytande skall beredas krävs det enligt huvudregeln som framgår av 1 mom. att avgörandet i ärendet kan ha en betydande verkan på andras än parternas livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden. Utöver ett förvaltningsbeslut kan också ett förvaltningsavtal beröra andra än parterna. Paragrafen skall därmed alltid tillämpas på beredningen av ett förvaltningsavtal i de fall där avtalet gäller ärenden som påverkar någons livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden på det sätt som avses i paragrafen.

Begreppet livsmiljö får sitt innehåll närmast ur miljöbestämmelsen i 20 § grundlagen. Syftet med bestämmelsen är att garantera dem som avses i lagrummet möjligheter att påverka beslutsfattandet i synnerhet när avgörandet i ärendet kan påverka sundheten i miljön. Vid bedömningen av frågan om möjligheter att påverka skall beredas skall man också fästa uppmärksamhet vid de miljöolägenheter avgörandet eventuellt ger upphov

till, t.ex. oljud eller lukt. En betydande verkan för livsmiljön kan dessutom innebära att det beslut som kommer att fattas i ärendet kan påverka miljöns trivsamtet.

Begreppet livsmiljö skall också täcka inverkan på boende, som för närvarande nämns i 13 § 2 mom. förvaltningsförordningen. Således inverkar t.ex. en förpliktelse som åläggs en hyresvärd oftast på hyresgästens boende.

Den krets av människor som skall beredas möjligheter att påverka i ärenden som gäller livsmiljön omfattar närmast dem som bor eller vistas stadigvarande i det område som beslutet gäller, eller som i avsevärd mån använder miljön. Kortvarig eller sporadisk vistelse skall däremot inte betraktas som sådan användning av miljön som skulle ge en person rätt att påverka beslutsfattandet i ärenden som gäller hans eller hennes livsmiljö.

En sådan inverkan på en persons arbete som avses i bestämmelsen kan bli följden t.ex. av nedläggningen av ett kommunalt sjukhus eller en kommunal läroinrättning, som i praktiken kan ha rätt omfattande samsättningspolitiska verkningar. Med ett avgörandes verkan på personers övriga omständigheter avses, i likhet med vad som är fallet i fråga om förvaltningsförordningen, situationer där avgörandet kan inverka på yrkesutövning eller näringsidkande. Det kan t.ex. basera sig på ett hyresavtal mellan en person som är part och en annan person, varvid en förpliktelse som påförs hyresvärden eller arbetsgivaren kan inverka också på hyresgästens eller arbetstagarens intressen. Om avgörandet i ärendet däremot inverkar på någons rätt att utöva ett yrke eller idka näring, skall en sådan person betraktas som part i förordningen.

Med möjligheter till inflytande avses att personer som avses i paragrafen bereds tillfälle att framföra sin åsikt om saken samt möjlighet att få information om utgångspunkterna för och målsättningen med behandlingen, samt att uttala sin åsikt i ärendet. Bestämmelsen förutsätter inte att personerna i fråga faktiskt utnyttjar sina möjligheter att påverka. Avsikten är endast att de vägleds och informeras om användningen av möjligheterna. Det föreslås inte att lagen skall innehålla bestämmelser om hur åsikter skall

framföras, och de kan framföras skriftligen eller muntligen. Av ändamålsenlighets skull kan myndigheten också framhäva ett visst sätt som det primära sättet att framföra åsikter.

Det föreslagna 2 mom. reglerar informationssättet. Utgångspunkten är att information om att möjligheter till inflytande bereds skall ges enligt de delgivningsbestämmelser som ingår i lagen. Det sätt på vilket informationen ges bestäms således utgående från det antal personer som berörs av ärendet.

I tillkännagivandet skall det förklaras vad ärendet gäller och hurdana verkningarna på den rättsliga ställningen för dem som berörs av ärendet kan vara. Det ärende som beslutsåtgärden gäller skall således specificeras till sina väsentliga delar. I tillkännagivandet skall det också anges hur och inom vilken tid information, åsikter och frågor som gäller saken kan framföras till myndigheten. I tillkännagivandet skall det dessutom förklaras hur personer som påverkas av ärendet kan få ytterligare uppgifter om ärendet. Myndighetens namn och behövliga kontaktuppgifter skall framgå av meddelandet.

När det tillkännages att ett ärende är anhängigt skall givetvis de begränsningar offentlighetslagstiftningen ställer för tillkännagivandets innehåll beaktas. T.ex. företags affärs- och yrkeshemligheter är sådan som enligt offentlighetslagen skall hållas hemliga. I den föreslagna lagens 24 § finns en hänvisning till tillämpningen av offentlighetslagen.

Det föreslås att en bestämmelse som har samma innehåll som 13 § 3 mom. förvaltningsförordningen och gäller undantag från informationsskyldigheten skall tas in i 3 mom. Enligt förslaget behöver tillfälle att använda möjligheter att påverka inte beredas, om det äventyrar syftet med avgörandet, medför annan betydande olägenhet eller är uppenbart onödigt. Det är i allmänhet fråga om sådana fall där de personer som berörs av avgörandet skulle genom sina åtgärder kunna försämra möjligheterna att nå förvaltningsbeslutets syften, om de på förhand skulle få veta att ärendet är anhängigt. Det kan vara onödigt att informera om anhängigheten närmast när ärendet har väckt livlig allmän debatt t.ex. på massmediernas initiativ, eller när de personer som berörs av ärendet har



fått kännedom om anhängigheten på något annat sätt.

42 §. *Anteckning av uppgifter.* Paragrafen skall innehålla motsvarande bestämmelser som 20 § förvaltningsförfarandelagen om anteckning av uppgifter. Muntligen framförda yrkanden och utredningar som kan påverka avgörandet i ärendet är uppgifter som omfattas av den anteckningsskyldighet som avses i bestämmelsen. Dessutom skall myndigheten anteckna i handlingarna uppgift om att det för avgörandet har inhämtats uppgifter från ett personregister, om inte något annat följer av 11 § 2 mom. offentlighetslagen.

## 7 kap. Avgörande av ärenden

Kapitlet skall innehålla bestämmelser om vilken form ett beslut skall ha och vad det skall innehålla, samt om motiveringsskyldigheten. Dessutom föreslås det att förvaltningsförfarandelagens bestämmelser om besvär-anvisning skall tas in i kapitlet.

43 §. *Beslutets form.* I paragrafen befästs huvudregeln enligt vilken ett beslut skall ges skriftligen. Där bestäms också om de särskilda krav som gäller för muntliga beslut. Förvaltningsförfarandelagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om formkrav angående beslut, men bestämmelserna om motivering av beslut och om innehållet i beslut ger dock en antydning om kriterier på skriftlig form. Det har också hittills i praxis ansetts vara en vedertagen princip inom god förvaltning att beslut ges skriftligen.

Alla sådana avgöranden i ett förvaltningsärende som har den effekten att behandlingen av ärendet avslutas är beslut. I ett beslut kan det också vara fråga om att ärendet avvisas. Också förhandsbesked och förhandsavgöranden som ges på särskild ansökan är beslut. Dessa är typiska i synnerhet inom beskattningen. Centralskattenämnden, som finns i samband med skattestyrelsen, meddelar i ett särskilt förfarande som gäller förhandsavgöranden ett avgörande som är bindande för skattemyndigheterna, om den skattskyldiga åberopar det. Ett sådant beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

I paragrafens 1 mom. inskrivs den allmänna principen enligt vilken ett förvaltningsbeslut skall ges skriftligen. Genom att beslutet ges

skriftligen säkerställs det att den som är missnöjd med beslutet har möjlighet att få del av motiveringarna och enligt egen bedömning få beslutet prövat vid domstol. Grunden till regleringen ligger i synnerhet i besvärsträtsbestämmelserna i 21 § grundlagen.

Inom förvaltningen fattas det också en del muntliga förvaltningsbeslut. Det finns dock inga heltäckande uppgifter om antalet muntliga förvaltningsbeslut eller om de olika typerna av ärenden där muntliga beslut förekommer. I den intervjuundersökning som gjordes i samband med beredningen framkom det att muntliga beslut används närmast i ämbetsverkens interna personalärenden. Ofta registreras också dessa beslut i personalbokföringen.

Eftersom det kan finnas besvärsträtt i fråga om muntliga beslut är det skäl att föreskriva om hur beslut ges också i dessa situationer. Därför föreslås det att en bestämmelse om möjligheten att avvika från huvudregeln om skriftliga beslut skall införas i 2 mom. Enligt förslaget kan ett beslut ges muntligen, om skriftlig form inte kan användas på grund av att ärendet är brådskande.

Undantag kan mycket sällan göras på den grunden att ärendet är av brådskande natur. I praktiken kan ett beslut ges muntligen på denna grund, om beslutet måste kunna ges omedelbart efter att de omständigheter som ligger till grund för beslutet har kommit till myndighetens kännedom. Det kan t.ex. vara fråga om ett beslut om temporärt avbrytande av verksamhet, som ges på basis av information som har inhämtats i samband med tillsyns- eller inspektionsåtgärder.

Med tanke på sökande av ändring eller framställande av rättelseyrkande är det viktigt att ett beslut kan fås skriftligen också när det har meddelats muntligen. Det föreslås därför att det i 3 mom. skall bestämmas om skyldigheten att ge ett muntligt beslut också skriftligen jämte rättelse- eller besvär-anvisningar. Om rättelse däremot inte kan sökas i beslutet eller det inte får överklagas genom besvär, skall myndigheten uttryckligen ange detta när den ger ett muntligt beslut i ärendet.

Bestämmelsen förutsätter inte att en part ber om ett skriftligt beslut innan ett sådant ges. Utgångspunkten i bestämmelsen är att

således att ett överklagbart muntligt beslut alltid skall ges skriftligen. Regleringen uppställer inte heller i sig något krav på att ansökan skall ha gjorts skriftligen för att beslutet skall ges i den formen. Ett överklagbart muntligt beslut skall således ges i skriftlig form oberoende av hur ärendet har anhängiggjorts.

I den föreslagna bestämmelsen föreskrivs det dessutom om när fristen för sökande av rättelse eller ändring inträder i de fall där beslutet har getts muntligen. Enligt bestämmelsen börjar fristen löpa från delgivningen av det skriftliga beslutet enligt vad som föreskrivs särskilt. Enligt 22 § förvaltningsprocesslagen skall den dag då delgivningen sker inte medräknas då besvärstiden beräknas.

44 §. *Beslutets innehåll.* I paragrafen bestäms om de omständigheter som skall framgå av ett beslut. För närvarande finns bestämmelserna om vad ett beslut skall innehålla i 23 § förvaltningsförfarandelagen. Enligt nämnda paragraf skall det av beslutet framgå vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts. Beslutet skall uppfylla krav både på specificering och på klarhet. Som specificering räcker det med att en part ur beslutet får veta hur myndigheten har tänkt ordna de ärenden den har avgjort genom beslutet. Kravet på klarhet förutsätter å sin sida att beslutet är begripligt såväl tankemässigt som språkligt.

De gällande bestämmelserna om innehållet i beslut kan anses vara rätt vida och inexakta, även om det viktigaste innehållet som krävs av ett beslut framgår av dem. Det föreslås att kraven angående innehållet i beslut skall preciseras till sina väsentliga delar. På grund av att de beslut som ges i olika förvaltningsärenden är så mångskiftande måste det dock vara möjligt med tillräcklig flexibilitet i fråga om innehållet i olika beslut. Lagen skall inte heller innehålla närmare bestämmelser om beslutets utformning eller struktur eller om i vilken ordning saker skall anges i ett beslut. Avsikten är inte heller att det i ett beslut ovillkorligen skall användas samma termer som i paragrafen, även om man skall sträva efter enhetlighet.

Paragrafens 1 mom. gäller innehållet i ett skriftligt beslut. Enligt 1 punkten skall namnet på den myndighet som har gett beslutet

anges.

Av beslutet skall också framgå den tidpunkt då beslutet har fattats. Som sådan tidpunkt anges vanligen det datum då beslutet har getts. I praktiken kan det dock förekomma situationer där tidpunkten då beslutet fattas är en annan än den då det ges. Ett beslut kan dateras antingen med det datum då ärendet har avgjorts eller med det datum då det finns tillgängligt för en part. Syftet med bestämmelsen är att göra nuvarande praxis klarare genom att kräva att det datum då beslutet har fattats alltid skall anges i beslutet.

Enligt 2 punkten skall i beslutet anges de parter som beslutet gäller. Med detta avses de egentliga parterna i förfarandet. Med individualisering av parterna avses att parternas namn skall anges. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter däremot inte att också parternas kontaktuppgifter skall nämnas i beslutet.

Momentets 3 punkt gäller vad som skall meddelas i fråga om avgörandet. Enligt bestämmelsen skall för det första motiveringarna klart framgå av ett skriftligt beslut. Närmare bestämmelser om motivering av beslut finns i lagförslagets 45 §. Motiveringarna kan också tas in som bilaga till beslutet. En sådan bilaga kan betraktas som en integrerad del av förvaltningsbeslutet, även om det konkret är fråga om ett separat dokument.

För det andra skall det i beslutet finnas en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts. Bestämmelsen motsvarar 23 § förvaltningsförfarandelagen.

Enligt 4 punkten skall i beslutet anges namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet. Det skulle vara naturligtast att som person som avses i bestämmelsen ange den som har fatta beslutet eller någon annan som har deltagit i det. Den som anges kan också vara föredraganden, på vars förslag beslutet har fattats. Om flera personer har deltagit i beslutet, kan en av dem nämnas.

I 2 mom. föreskrivs det om kraven på innehållet i ett muntligt beslut. Av praktiska skäl kan det inte krävas att ett muntligt beslut skall vara lika omfattande och detaljerat som ett skriftligt beslut. Med tanke på en parts rättsskydd är det dock viktigt att beslutets

centrala innehåll jämte motivering kommer fram också i samband med ett muntligt beslut.

Enligt förslaget skall en part meddelas hur ärendet har avgjorts och ges en redogörelse för motiveringarna för beslutet. Med att en part skall meddelas hur ärendet har avgjorts avses närmast att det för parten, på motsvarande sätt som enligt 1 mom. 5 punkten, klart och entydigt förklaras vad han eller hon är berättigad eller förpliktad till eller hur partens rättigheter har begränsats. När ett beslut meddelas muntligen skall man således också fästa särskild uppmärksamhet vid de krav den föreslagna 9 § ställer på språkbruket. Myndigheten skall också försäkra sig om att parten faktiskt förstår utgången i ärendet och dess betydelse för sin rättsliga ställning.

45 §. *Motivering av beslut.* Motiveringsskyldigheten har väsentlig betydelse med tanke på en parts rättsliga ställning. En part måste få veta vilka omständigheter som har lett till det avgörande som gäller honom eller henne. Tillräckliga motiveringar ger förutsättningar för att bedöma om det finns behov att söka ändring. Också med tanke på det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet är det av vikt att motiveringarna är exakta och klara.

Motiveringar som givits av en myndighet i första instans har betydelse också för lagskipningsmyndigheterna. Ett väl motiverat beslut underlättar behandlingen av ett besvärshandling, då domstolen redan färdigt känner till de grunder på vilka myndigheten har avgjort ärendet. Domstolen får också ur motiveringarna veta vilka omständigheter myndigheten har beaktat och vilken betydelse den har tillmätt dem.

Enligt 24 § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen räcker det med att ett beslut motiveras genom uppgivande av de huvudsakliga fakta samt de stadganden och bestämmelser som det grundar sig på. Bestämmelsen ger uttryck för kravet att motivering som baserar sig på fakta och juridisk motivering skall framläggas. Som motivering som baserar sig på fakta skall i beslutet anges de fakta som skall anses vara utredda och som avgörandet baserar sig på. Som juridisk motivering skall man uppge de bestämmelser i lag eller förordning samt eventuella allmänna rättsprinciper som ligger

till grund för avgörandet.

Motiveringsskyldighetens betydelse som allmän rättsskyddsprincip har klart accentuerats under de senaste åren. Detta beror till en del på grundrättighetsreformen, ty i samband med den sattes rätten att få motiverade beslut i kraft som en grundläggande rättighet. Enligt 21 § 2 mom. grundlagen hör denna rättighet till de garantier för rättsskydd och god förvaltning som skall tryggas genom lag.

Också gemenskapsrätten har haft betydelse med avseende på motiveringsskyldigheten. Enligt Europeiska gemenskapernas domstols vedertagna praxis skall åtminstone beslut som är betydande för privata rättssubjekt motiveras. Motiveringsskyldigheten konkretiseras särskilt när ett beslut som gäller gemenskapsrätten är negativ för den enskilde eller begränsar dennes rättigheter på något sätt. Motiveringsskyldigheten kräver att det ges tillräcklig information, så att den individ som beslutet berör har möjligheter att utöva sin rätt.

På grund av motiveringsskyldighetens vikt och ökade betydelse föreslås det att den allmänna princip enligt vilken en myndighet är skyldig att motivera sina beslut skall befästas i 1 mom. Momentets andra mening gäller motiveringens innehåll. Enligt förslaget skall det i motiveringen anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet. Som sådana fakta som inverkat på avgörandet i ärendet kan bara nämnas de som omedelbart stöder utgången i ärendet. Dessutom skall i motiveringen anges de bestämmelser som avgörandet baserar sig på. Det föreslagna momentet motsvarar i huvudsak vad som i 53 § förvaltningsprocesslagen bestäms om motiveringsskyldigheten.

I 2 mom. bestäms det om undantag från motiveringsskyldigheten. Enligt gällande 23 § 2 mom. förvaltningsförfarandelagen är det i rätt många fall möjligt att avvika från motiveringsskyldigheten, bl.a. när motivering är onödigt på det sätt som avses i lagen eller om motivering inte kan utarbetas utan att detta vållar myndigheten avsevärda praktiska svårigheter. Motivering kan utelämnas också i de fall där motivering inte kan utarbetas på grund av att ärendet är brådskande eller utan att meddelandet av beslutet avsevärt fördröjs.

Det krav på motivering av beslut som anges i 21 § 2 mom. grundlagen har i enstaka fall begränsat tillämpningsområdet för förvaltningsförfarandelagens bestämmelser om undantag från motiveringsskyldigheten. Motiveringar har ansetts vara behövliga också i sådana situationer där förvaltningsförfarandelagen inte uttryckligen kräver motivering (t.ex. JKA 23.5.1996 D 348/1/95 och 116/1/96).

Det föreslås att något mera begränsade bestämmelser om undantag från motiveringsskyldigheten än de som finns i 23 § 2 mom. förvaltningsförfarandelagen skall tas in i förvaltningslagen.

Det föreslagna 2 mom. gör det möjligt att utelämnas motiveringar i fem situationer. Enligt 1 punkten kan motivering utelämnas, om ett viktigt allmänt eller enskilt intresse förutsätter att beslutet meddelas omedelbart. Det är närmast fråga om det i 23 § 2 mom. 3 punkten förvaltningsförfarandelagen angivna undantaget beträffande ett brådskande ärende. Den föreslagna ordalydelsen är dock ovillkorligare än den nuvarande, emedan undantagsbestämmelsen inte skall kunna tillämpas enbart på grund av att meddelandet av beslutet annars avsevärt fördröjs. I bestämmelsen anges det som förutsättning för avvikelse från motiveringsskyldigheten dels att det är fråga om ett viktigt allmänt eller enskilt intresse och dels att beslutet måste meddelas omedelbart.

Bestämmelsen är typiskt sådan som förutsätter intresseavvägning. Då undantag från motiveringsskyldigheten övervägs skall man sträva efter en lösning där olika intressen beaktas rättvist. Ett viktigt allmänt intresse som avses i bestämmelsen kan bl.a. ha att göra med upprätthållande av allmän säkerhet. När det gäller ett beslut som meddelas i samband med en övervakningsuppgift kan allmän fördel i enskilda fall kräva att beslutet meddelas omedelbart. Ett viktigt enskilt intresse kan t.ex. gälla skydd för privatlivet eller tryggheten av individens säkerhet.

Enligt 2 punkt skall motivering kunna utelämnas när beslutet gäller val som förrättas av ett kommunalt kollegialt organ. Med detta avses närmast val av förtroendevalda och andra ärenden som gäller anställning i tjänstgöringsförhållande, och som inom kommun-

förvaltningen ofta skall avgöras av ett kollegialt organ.

Bestämmelser om förrättande av val finns i 60 § kommunallagen. Till beslutsfattandet hör att röster kan ges till vem som helst som kommer i fråga i valet, dvs. en kandidat som uppfyller behörighetsvillkoren. Det slutliga valet kan komma fram först vid sammanträdet efter val med slutna röstsedlar. Därför är det ofta omöjligt att lägga fram alla grunder för valet i den situation då beslutet fattas. Förslaget till valet skall givetvis beredas lika grundligt som alla andra beslut.

Kollegiala organs beslut vid val för antagande till tjänst har motiverats först i det avgörande som har meddelats med anledning av ett rättelseyrkande eller i ett utlåtande till besvärmyndigheten, om beslutet har gjorts stridigt. Det hör dock till god förvaltning att sökanden, i mån av möjlighet, på begäran skall upplysas om grunderna för valet, oberoende av om han eller hon tänker göra stridigt eller inte. Om motiveringarna meddelas i efterskott kan också överklagandena minska, då sökanden redan i rättelseskedet får veta på vilka omständigheter och utredningar beslutet baserar sig.

Momentets 3 punkt motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll 24 § 2 mom. 2 punkten förvaltningsförfarandelagen. Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att låta bli att lägga fram motiveringar när ärendet gäller antagande till frivillig utbildning eller beviljande av en sådan förmån som grundar sig på en bedömning av sökandens egenskaper.

Enligt 4 punkten skall motiveringarna kunna utelämnas i situationer där myndigheten godkänner en parts yrkanden och ärendet inte gäller någon annan part. Det föreslås dock att bestämmelsen skall preciseras så att där anges att ett ytterligare villkor är att andra parter inte har rätt att söka ändring i beslutet. Den föreslagna bestämmelsen är nödvändig för att det i förvaltningsärenden med vittomfattande verkningar inte skall uppstå ovisshet om att motiveringsskyldigheten skall uppfyllas.

Momentets 5 punkt skall i likhet med 23 § 2 mom. 1 punkten förvaltningsförfarandelagen tillåta avvikelse från motiveringsskyldigheten i situationer där en sådan skyldighet kan anses vara uppenbart onödig. Frågan om

huruvida motivering behövs kan bedömas från fall till fall, utgående från en parts rättskydd och behov av information.

Det föreslås att det i 3 mom. skall införas en bestämmelse som begränsar tillämpningen av grunderna för undantag. Enligt bestämmelsen skall motiveringarna dock ges i de situationer som avses i 2 mom., om beslutet innebär en väsentlig förändring av vedertagen praxis. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att betydande linjeändringar motiveras tillräckligt. Bedömningen av om kravet på väsentlighet uppfylls blir i sista hand beroende av myndighetens prövning. Tanken bakom bestämmelsen är dock att beslutet klart kommer att ändra den praxis som har betraktats som vedertagen och som iakttagits i avgörandena.

46 §. *Anvisningar om rättelsemedel.* Paragrafen innehåller bestämmelser om givande av anvisningar om rättelsemedel, och den motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll 24 a § 1 mom. förvaltningsförordningen.

För klarhetens skull delas paragrafen upp i tre moment. Det föreslagna 1 mom. begränsas till att gälla givande av rättelseanvisning i de fall då ett särskilt föreskrivet rättelseförfarande måste iakttas innan besvär kan anföras. Det är fråga om lagstadgad självrättelse, som baserar sig på ett rättelseyrkande och som i flera specialbestämmelser föreskrivits som obligatoriskt förstadium till besvärsförfarandet.

Enligt 2 mom. skall anvisningar om rättelsemedel ges i de fall där det finns särskilda bestämmelser om att ett beslut skall föras till en myndighet för att behandlas som något annat än ett besvärshandläggande. I 45 § socialvårdslagen finns en typisk sådan bestämmelse om ett dylikt förfarande. Enligt bestämmelsen kan en part fordra att få en tjänsteinnehavares beslut upptaget till behandling i socialnämnden. Först socialnämndens beslut får överklagas till förvaltningsdomstolen.

Hänvisningsbestämmelsen i 24 a § 2 mom. förvaltningsförordningen, som gäller fogande av besvärshandläggning till ett beslut, slopas såsom onödig emedan egna bestämmelser om besvärshandläggning tas in i förvaltningslagen.

Gällande lagstiftning innehåller inga bestämmelser om innehållet i anvisningar om

rättelsemedel. I praktiken har det förekommit oklarheter t.ex. om när tidsfristen för framställande av rättelseyrkande börjar löpa, när rättelseanvisning inte har givits eller en felaktig anvisning har givits. För att göra situationen klar föreslås det att 3 mom. skall innehålla en uttrycklig bestämmelse enligt vilken vad som i 47 och 49 § bestäms om besvärshandläggning skall tillämpas beträffande innehållet i en anvisning om användning av rättelsemedel. Den föreslagna lagtekniska lösningen garanterar ett enhetligt förfarande i fråga om rättelse- och besvärshandläggning.

47 §. *Besvärshandläggning.* Paragrafen innehåller i huvudsak motsvarande bestämmelse som 14 § förvaltningsprocesslagen om innehållet i en besvärshandläggning och om att en sådan skall fogas till ett beslut. Det föreslås dock inte att bestämmelsen i 14 § 4 mom. förvaltningsprocesslagen, som gäller besvärshandläggning, skall tas in i förvaltningslagen, utan om detta skall det alljämt föreskrivas i förvaltningsprocesslagen.

Det föreslås att bestämmelser som motsvarar 14 § 1 och 2 mom. förvaltningsprocesslagen skall sammanslås så att det föreslagna 1 mom. skall innehålla bestämmelser både om fogande av besvärshandläggning till ett beslut och om kraven angående besvärshandläggningens innehåll. Enligt gällande 1 mom. skall besvärshandläggning fogas till ett beslut över vilket besvär kan anföras. Terminologin preciseras genom att det bestäms att besvärshandläggning skall fogas till ett beslut som får överklagas genom besvär.

Om kraven på innehållet i en besvärshandläggning föreslås bestämmelser med motsvarande innehåll som 14 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen. I det föreslagna lagrummet uppräknas det som skall framgå av en besvärshandläggning, dvs. för det första besvärshandläggningen och den myndighet som skall tillställas besvärsskriften. Om besvärsskriften med stöd av en specialbestämmelse alternativt får tillställas flera myndigheter, måste alla dessa anges. I samband med att den myndighet till vilken handlingen kan tillställas anges, skall både myndighetens besöksadress och postadress uppges. För det tredje skall besvärstiden nämnas i besvärshandläggningen. Enligt förslaget skall det i besvärshandläggningen också anges från vilken tidpunkt besvärstiden skall

räknas. Detta betyder att regeln för beräkning av tiden skall anges.

I 2 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i 14 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen om att det i besvärsskriften skall redogöras för kraven angående innehållet i och bilagorna till besvärsskriften och hur besvären skall frambefordras. Den enda ändring som föreslås är att begreppet "stadgande" skall ersättas med det allmänspråkliga uttrycket gällande "kraven" angående innehåll och bilagor samt hur besvären skall tillställas myndigheten.

Bestämmelsen om att det skall redogöras för kraven angående innehållet i och bilagorna till besvärsskriften innebär att det i besvärsskriften tillräckligt exakt skall nämnas det som skall anges med stöd av 23 och 24 § förvaltningsprocesslagen och de handlingar som behövs enligt 25 § i nämnda lag. Om det med stöd av någon särskild bestämmelse skall uppges något annat i besvärsskriften, skall också detta anges i besvärсанvisningen.

I motiveringen till förvaltningsprocesslagen (RP 217/1995 rd) hänvisas det i fråga om bestämmelserna om frambefordran av besvär till vad som i lagen om översändande av handlingar föreskrivs om vilket förfarande som kan iakttas för att frambefordra en besvärsskrift. Den omständigheten att sistnämnda lag upphävs i samband med den föreslagna reformen innebär dock inte att ifrågavarande bestämmelse blir utan praktisk betydelse. Det är viktigt att det i besvärсанvisningen också redogörs för de bestämmelser enligt lagen om beräkning av laga tid som förutsätter att besvär frambefordras innan besvärstiden löper ut.

48 §. *Upplysning om besvärstillstånd och oöverklagbarhet.* Det föreslås att paragrafen skall innehålla en bestämmelse som motsvarar 15 § förvaltningsprocesslagen och föreskriver att det i ett beslut skall upplysas om ett eventuellt besväröförbud och grunderna för det. Det föreslås att den nuvarande bestämmelsen skall kompletteras med ett omnämnde av oöverklagbara beslut. Detta är nödvändigt för att det för en part inte skall uppstå oklarhet om besväröförbudet angående oöverklagbara beslut.

49 §. *Rättelse av besvärсанvisning.* Para-

grafen skall innehålla bestämmelser om förutsättningarna för rättelse av en besvärсанvisning. Den föreslagna paragrafen motsvarar till sitt sakinnehåll 16 § förvaltningsprocesslagen.

I 1 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i 16 § 1 förvaltningsprocesslagen om myndighetens skyldighet att ge en ny lagenlig besvärсанvisning, om besvärсанvisning inte har getts eller om det i den ursprungliga besvärсанvisningen felaktigt har uppgetts att beslutet omfattas av besväröförbud. Den nuvarande bestämmelsens ordalydelse skall göras klarare genom att det hänvisas till beslut som inte får överklagas genom besvär. Den föreslagna ändringen påverkar inte tillämpningen av bestämmelsen.

Det föreslagna 2 mom., som gäller rättelse av en besvärсанvisning som är felaktig på något annat sätt än vad som avses i 1 mom., motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll 16 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen. Den hänvisning till paragrafens 1 mom. som finns i gällande lag föreslås dock bli upphävd såsom onödig. Enligt bestämmelsen är myndigheten skyldig att ge en ny besvärсанvisning, om detta begärs inom den besvärstid som nämns i besvärсанvisningen eller, om det har angetts en för kort besvärstid i besvärсанvisningen, inom den föreskrivna besvärstiden.

Det föreslagna 3 mom. skall innehålla en bestämmelse som motsvarar 16 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen om att besvärstiden, i de fall där en ny besvärсанvisning ges med stöd av 1 eller 2 mom., börjar löpa från den tidpunkt då den nya besvärсанvisningen har delgetts.

## 8 kap. Rättelse av fel i beslut

Lagens 8 kap. skall innehålla bestämmelser om förutsättningarna för rättelse av fel i beslut och om hur ett rättelseärende blir anhängigt, samt om det förfarande som skall iakttas vid behandlingen av ett sådant ärende.

50 §. *Rättelse av sakfel.* En myndighet kan för närvarande rätta fel i sina beslut antingen med stöd av 26 eller 27 § förvaltningsförordelagen eller med stöd av sådana bestämmelser om rättelse som finns i annan lagstiftning. Bestämmelserna om självrättelse

togs in i förvaltningsförfarandelagen närmast för att minska antalet ärenden som besvärsmyndigheten skall behandla. Självrättelse kan anses vara ett snabbt, enkelt och med tanke på målsättningarna med rättskyddssystemet ändamålsenligt medel för rättelse av klara fel i beslut.

Förvaltningsförfarandelagens självrättelsebestämmelser bygger på ett system för rättelse enligt det enskilda fallets svårighetsgrad. Självrättelsebehörigheten gäller endast sådana beslut som utan tvekan är felaktiga. Utgående från detta är tillämpningsområdet för 26 § förvaltningsförfarandelagen, som gäller rättelse av sakfel, begränsat så att paragrafen endast gäller rättelse av sådana beslut som grundar sig på klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag.

Förvaltningsförfarandelagens självrättelsereglering bygger på tanken att rättelsesystemet skall begränsas till att gälla klara fel av ostridig karaktär, och den tanken kan alltså anses utgöra en adekvat och motiverad utgångspunkt för utveckling av bestämmelserna om rättelse.

Den föreslagna paragrafen gör det möjligt för myndigheterna att göra självrättelse i större omfattning än för närvarande. I 1 mom. anges de grunder på vilka rättelse av sakfel kan göras. På samma sätt som i 26 § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen skall här nämnas sådana klara sakfel som det inte är ändamålsenligt att lagskipningsmyndigheterna befattar sig med. Det är fråga om sakfel när fakta i ärendet har utretts felaktigt eller bristfälligt eller när en lag har tillämpats oriktigt.

Den centrala reformen gällande självrättelse som myndigheterna kan göra är att den myndighet som har fattat beslutet ges möjlighet att också rätta ett procedurfel som har skett vid behandlingen av ett ärende och avgöra ärendet på nytt. Med procedurfel avses ett fel i myndighetens förfarande, dvs. att ett beslut har uppkommit i felaktig ordning. Felet kan t.ex. innebära bristande förutsättningar för förfarandet, fel sammansättning hos myndigheten, fel som gäller hörande eller fel som gäller motiveringen av ett beslut.

För närvarande kan ett procedurfel beaktas i samband med förvaltnings- och kommunalbesvär samt vid processuell klagan och häv-

ning av ett beslut. Vid behandlingen av förvaltningsbesvär skall besvärsmyndigheten pröva procedurfelen på tjänstens vägnar, dvs. oberoende av vad ändringssökanden har yrkat. För att myndigheten i samband med kommunalbesvär skall befatta sig med ett procedurfel krävs det däremot att ändringssökanden har fäst uppmärksamhet vid det i sina besvär. I och för sig är det möjligt att åberopa felet också i ett senare skede av behandlingen, om ändringssökanden först då får kännedom om felet.

Inom förvaltningen fattas det årligen ett stort antal beslut som belastas av procedurfel. I de flesta fall är det fråga om fel som till sin karaktär är jämförbara med sådana klara och uppenbara fel som avses i förvaltningsförfarandelagen. Prövningen av procedurfel som har skett vid behandlingen av förvaltningsärenden åsamkar besvärsmyndigheterna avsevärt extra arbete och förlänger samtidigt behandlingen av övriga ärenden och leder till att ärendena hopar sig. Behandlingen av besvär som gäller procedurfel leder också till extra kostnader för parterna.

Det skulle vara en både ur den enskilda partens och ur myndighetens synvinkel smidig lagteknisk lösning att utöka myndigheternas möjligheter att göra självrättelse så att också procedurfel som har skett vid behandlingen kan rättas genom självrättelse. Syftet med förslaget är att förenkla och för-snabba procedurerna vid prövningen av procedurfel och att det i färre fall än tidigare skall sökas ändring hos besvärsmyndigheterna.

Utgångspunkten i propositionen är att myndigheten i de fall som gäller procedurfel skall undanröja sitt felaktiga beslut och behandla ärendet på nytt och därvid råda bot på bristen i sitt förfarande, t.ex. genom att höra en part då detta har försummats tidigare. Den myndighet som har fattat beslutet skulle således inte behöva pröva vilken inverkan det fel som hade skett vid behandlingen har haft på utgången i ärendet.

I likhet med vad som är fallet enligt 26 § förvaltningsförfarandelagen innebär den föreslagna bestämmelsen inte någon ovillkorlig förpliktelse att rätta ett fel. Om myndigheten inte vidtar åtgärder för att rätta felet, kan en part på samma sätt som för närvarande föra frågan om huruvida det föreligger ett fel till

besvärsmyndigheten för att prövas. Detsamma gäller situationer där myndigheten och en part inte uppnår enighet om existensen av ett fel.

I det föreslagna 2 *mom.* föreskrivs det om förutsättningarna för rättelse av fel. I momentets första mening fastställs den allmänna principen enligt vilken ett beslut kan rättas såväl till fördel som till nackdel för en part. Ändringen jämfört med nuläget är att en rättelse till fördel för en part inte längre skall kräva partens samtycke. Det har allmänt ansetts att det i dessa situationer är onödigt att be om ett uttryckligt samtycke. Möjligheten att en part skulle vägra låta ett beslut bli rättat på ett sätt som är gynnsamt för honom eller henne kan anses vara rätt teoretisk, och kan komma i fråga närmast när partens yrkanden godkänns endast delvis.

Det har också ansetts att kravet på samtycke är illa tillämpligt på rättelse av beslut som har fattas genom administrativt massförfarande i förvaltningen. Det har ansetts att det i dessa situationer är arbetsdrygt, tidskrävande och dyrt att begära samtycke av varje part som berörs av beslutet.

I lagstiftningen har det under de senaste åren införts ett stort antal bestämmelser som ger myndigheterna rätt att rätta sina beslut utan en parts samtycke. I dessa bestämmelser har det i allmänhet inte fästs vikt vid om beslutet rättas till fördel eller till nackdel för en part. T.ex. med stöd av 16 § lagen om hemkommun (201/1994) kan ett sakfel rättas även om en part motsätter sig det. I 52 § 1 *mom.* Varumärkeslagen (7/1964) infördes det på motsvarande sätt år 1995 genom en lagändring en bestämmelse enligt vilken registermyndigheten skall undanröja sitt felaktiga beslut och avgöra ärendet på nytt. Inte heller i detta fall förutsätter rättelsen något samtycke av en part.

I lagförslaget har man dock ansett det vara skäl att bibehålla kravet på samtycke av en part i de fall där ett beslut rättas så att det blir negativt för en part. Vid tillämpningen av denna huvudregel kan man inte fästa avseende vid om det är fråga om rättelse av ett procedurfel eller av ett sakfel som gäller beslutets innehåll. Antalet parter som berörs av beslutet saknar också betydelse. Om ett beslut som berör flera parter rättas i negativ

riktning behövs det således samtycke av varje part särskilt.

Enligt förslaget skall samtycke dock inte behövas i situationer där en part själv genom sitt eget förfarande har orsakat felaktigheten i beslutet. Med detta avses närmast de situationer där det är fråga om att en part har gjort sig skyldig till svikligt förfarande eller till allvarlig försummelse. Bestämmelsen förutsätter dock inte ovillkorligen att partens förfarande skall vara uppsåtligt, utan rättelsen skall kunna ske också när felet beror på att en part har gett felaktiga uppgifter av misstag eller av oaktsamhet. Frågan om rättelseförfarandet skall inledas skall i sista hand vara beroende av myndighetens prövning.

51 §. *Rättelse av skrivfel.* I paragrafen bestäms det om rättelse av skrivfel i beslut. Regleringen motsvarar huvudsakligen på 27 § förvaltningsförfarandelagen.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 *mom.* betraktas ett uppenbart skriv- eller räknepel som skrivfel, på samma sätt som enligt 27 § förvaltningsförfarandelagen. Det föreslås att den nuvarande regleringen skall kompletteras så att det anges att också andra klara fel som är jämförbara med de ovan nämnda tekniska felen skall rättas som skrivfel. Bestämmelsen utvidgar inte nämnvärt tillämpningsområdet för 27 § förvaltningsförfarandelagen, men täcker klarare de situationer där det är fråga om rättelse av ett rent tekniskt fel. Den föreslagna formuleringen gör också gränsdragningen mellan sakfel och skrivfel klarare. Motsvarande bestämmelse finns i 56 § förvaltningsprocesslagen.

Som exempel på andra klara fel kan nämnas det fallet att en part har angetts med fel namn i ett beslut, trots att handlingarna klart utvisar det riktiga sakförhållandet. Om det felaktiga namnet beror på ett fel som har skett vid prövningen, kan rättelse inte göras med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Enligt den huvudregel som framgår av det föreslagna 2 *mom.* kan rättelse inte göras, om rättelsen skulle leda till ett för en part oskäligt resultat. Bestämmelsen motsvarar till denna del 27 § förvaltningsförfarandelagen. En förändring i förhållande till nuläget är ett undantag som gäller rättelseförbudet och enligt vilket en myndighet skall rätta ett fel även när rättelsen leder till ett oskäligt resul-



tat, om felet har föränletts av partens eget förfarande.

Kravet att partens förfarande skall beaktas bygger i stort sett på grunder som motsvara dem som anförts ovan i motiveringen till 50 § 2 mom. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att rätta fel i synnerhet i situationer där en part genom sviktigt förfarande eller försummelse har orsakat felaktigheten i beslutet. Också en parts misstag eller oaktsamhet kan utgöra grund för rättelse av ett fel.

52 §. *Anhängighet och behandling av rättelseärenden.* I paragrafen föreskrivs det om hur ett rättelseärende blir anhängigt och om behandlingen av ett sådant ärende. Enligt huvudregeln som framgår av 1 mom. kan ett rättelseärende bli anhängigt på myndighetens initiativ eller på yrkande av en part. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i förvaltningsförfarandelagen. Gällande bestämmelser om självrättelse hänsyftar till anhängiggörande på en myndighets initiativ, men i motiveringen till lagen understryks det att ett rättelseärende kan bli anhängigt också på en parts initiativ.

Det är myndigheternas sak att se till att beslut som de har fattat är felfria. Med detta sammanhänger kravet att myndigheterna följer och ger akt på kvaliteten av sina beslut och utan dröjsmål ingriper i fel som de upptäcker. Den principiella utgångspunkten enligt förslaget är att en myndighet på eget initiativ rättar sitt beslut, om det finns skäl till det. Den föreslagna bestämmelsen utesluter inte heller den möjligheten att någon annan myndighet än den som har fattat beslutet tar initiativ till att rätta beslutet. En sådan myndighet kan t.ex. vara den myndighet som verkställer beslutet.

I vissa situationer kan en part dock ha bättre förutsättningar än en myndighet att upptäcka ett fel i ett beslut. En part kan också av praktiska orsaker ha exaktare kännedom om huruvida de fakta och utredningar som ligger till grund för beslutet är riktiga och om de är relevanta med tanke på beslutsfattandet. För klarhetens skull skall en uttrycklig bestämmelse om en parts rätt att anhängiggöra ett rättelseärende tas in i lagen. En part kan anhängiggöra ett rättelseärende även om han eller hon inte har behov av rättsskydd i ären-

det.

När en part anhängiggör ett rättelseärende skall han eller hon meddela i vilket beslut han eller hon yrkar rättelse, hur beslutet skall rättas och på vad yrkandet grundar sig. Myndigheterna kan utarbeta en blankett för att göra det lättare att anhängiggöra ett rättelseärende. Det kan dock inte anses vara nödvändigt att använda en blankett för att få ärendet behandlat, om det inte har föreskrivits att det är nödvändigt att använda blanketten.

Enligt förslaget kan inte någon annan än en myndighet eller en part anhängiggöra ett rättelseärende. Det är visserligen möjligt att en myndighet vidtar rättelseåtgärder på basis av anmälan från någon utomstående. I dessa situationer anses rättelseärendet dock ha blivit anhängigt på myndighetens initiativ.

Det föreslås att momentet också skall innehålla en bestämmelse om en fem års tidsfrist inom vilken en myndighet skall ta initiativet till rättelsen eller en part framföra ett yrkande på rättelse av felet. Den föreslagna fristen motsvarar fristen för återbrytande av beslut enligt 64 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen. Eftersom den gällande förvaltningsförfarandelagen inte innehåller någon frist för rättelse av beslut eller för framställande av yrkande angående detta, finns det en fara för att rättelseförfarande skulle användas i stället för återbrytande eller efter att de normala möjligheterna för återbrytande har förfallit. Avsikten är dock inte att ändra det rådande rättsläget, och frågan om huruvida extraordinära rättsmedel kan använda skall alltså vara beroende av högsta förvaltningsdomstolens prövning.

I samband med beredningen dryftades behovet av att också föreskriva om en skyldighet för myndigheterna att upplysa en part om möjligheten till självrättelse. För en reglering talar den omständigheten att det i lagen föreskrivs om vägledning beträffande användningen av övriga medel för sökande av ändring, t.ex. om givande av anvisningar om rättelsemedel och om att besväransvisning skall fogas till ett beslut. Vid beredningen kom man dock till att det inte är skäl att påföra myndigheterna någon särskild skyldighet att informera om möjligheterna till självrättelse och om hur ett rättelseärende anhängiggörs,

och att man i fråga om anvisningar om dessa frågor kan nöja sig med den allmänna rådgivningsskyldigheten som baserar sig på den föreslagna lagens 8 §.

Paragrafens 2 mom. skall innehålla bestämmelser om hur man skall förfara då en rättelse av ett sak- eller skrivfel behandlas. Enligt den huvudregel som framkommer av momentet krävs det för att ett sakfel skall kunna rättas att ärendet behandlas på nytt och att det ges ett nytt beslut i ärendet. När ärendet behandlas på nytt skall en part naturligtvis beredas tillfälle att bli hörd med anledning av rättelsen av felet, om det inte finns särskilda skäl att avvika från hörandet. I rättelseärendet ges ett nytt beslut, från vilket en ny besvärstid eller annan fatalietid börjar löpa.

När ett skrivfel rättas behöver ärendet inte behandlas på nytt, utan skrivfelet rättas genom att den expedition som innehåller felet ersätts med en rättad expedition. En parts rättsskydd förutsätter dock att han eller hon bereds tillfälle att bli hörd innan skrivfelet rättas, om hörande inte är onödigt. I synnerhet om parten själv har tagit initiativ till rättelse av felet kan det vara onödigt att bereda parten tillfälle att bli hörd.

Paragrafens 3 mom. gäller den anteckning som skall göras i beslutet om att det har rättats. Bestämmelsen motsvarar innehållsmässigt gällande 28 § 3 mom. förvaltningsförfarandelagen. Bestämmelsens finska språkdräkt revideras dock så att begreppet "tallekappale" (liggarexemplar) ersätts med det mera allmänt använda begreppet "taltiokappale". Dessutom föreslås det att det i bestämmelsen för klarheten skall nämnas att anteckningen om rättelse också kan göras i det datasystem som är i bruk hos myndigheten.

53 §. *Kompletterande bestämmelser om rättelseförfarandet.* I paragrafen föreskrivs det om de särskilda procedurkrav som gäller behandlingen av ett rättelseärende. Regleringen motsvara till sitt centrala innehåll 28 § 2, 3 och 4 mom. förvaltningsförfarandelagen.

Paragrafens 1 mom. gäller frågan om hur anhängigheten av ett rättelseärende påverkar verkställigheten av ett beslut. Det föreslås att lagrummet skall innehålla bestämmelsen i 28 § 2 mom. förvaltningsförfarandelagen om att en myndighet, då den behandlar en rättelse

av ett sak- eller skrivfel, kan förbjuda verkställigheten av beslutet tills vidare. Beslut som förutsätter verkställighet är t.ex. sådana som gäller påförande av skatter eller avgifter samt beviljande av olika slag av förmåner.

Gällande lagrum kompletteras så att där anges att då en myndighet behandlar ett rättelseärende kan den också bestämma att verkställigheten av beslutet skall avbrytas. Den föreslagna kompletteringen är nödvändig, emedan verkställigheten i många fall har hunnit bli inledd innan rättelseärendet har blivit anhängigt. För att ett förvaltningsbeslut skall kunna verkställas krävs det enligt huvudregeln att beslutet skall ha vunnit laga kraft. Med detta avses att beslutet inte längre kan överklagas genom ordinära rättsmedel. Besvär som har anförts under besvärstiden har en uppskjutande inverkan på verkställigheten. Kravet att beslutet skall vara laga kraftvunnet gäller främst förpliktande förvaltningsbeslut. Beslut genom vilka någon beviljas en förmån vinner i princip omedelbart laga kraft, om det endast är en part som har besvär rätt.

Med stöd av 31 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen kan ett beslut verkställas trots besvär, om så föreskrivs eller om beslutets natur eller ett allmänt intresse kräver att det bör verkställas omedelbart. I lagstiftningen finns det ett stort antal bestämmelser som berättigar till verkställighet av ett beslut som inte har vunnit laga kraft. Sådana bestämmelser är t.ex. de som gäller återkrav av beviljade förmåner och i för vilka gäller att verkställigheten baserar sig på lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg (367/1961).

I 2 mom. föreskrivs om att den myndighet som behandlar ett ärendet gällande rättelse av fel skall, när den inleder rättelseförfarandet, utreda om rättelse eller ändring har sökts i beslutet eller om ett särskilt föreskrivet förfarande är anhängigt beträffande det. Den grundläggande tanken bakom bestämmelsen motsvarar 28 § 1 mom. förvaltningsförfarandelagen. Den nuvarande bestämmelsen kompletteras så att där anges myndighetens skyldighet att utreda om också ett rättelse- eller något annat särskilt föreskrivet förfarande är anhängigt samtidigt som det rättelseärende som gäller sak- eller skrivfel.

Enligt förslaget skall besvärsmyndigheten eller den myndighet som med stöd av annan lagstiftning behandlar ärendet underrättas om att rättelseärendet har upptagits till behandling och tillställas beslutet i rättelseärendet. Av bestämmelsen framgår att den omständigheten att ett överklagande eller något annat förfarande är anhängigt inte hindrar myndigheten från att rätta ett beslut som den har fattat. Särskilt stor betydelse har underrättelsen när den myndighet som rättar beslutet har hunnit tillställa besvärsmyndigheten de ursprungliga handlingarna och sin egen förklaring.

Det föreslås att det för klarhetens skull skall nämnas i momentet att behandlingen av ett rättelseärende inte påverkar besvärstiden eller någon annan frist. Bland parterna har det ofta rått ovisshet om huruvida den omständigheten att ett rättelseförfarande har inletts avbryter besvärstiden. I vissa fall har en part blivit och väntat på ett beslut i rättelseärendet utan att samtidigt anföra besvär. Då finns endast extraordinära rättsmedel att tillgå, om myndigheten inte går med på att rätta beslutet. Eftersom oklarheterna beträffande tolkningen kan leda till betydande rättsförluster är det viktigt att det klart framgår av lagen att den omständigheten att ett rättelseärende är anhängigt inte har någon betydelse med avseende på när besvärstiden löper ut.

Paragrafens 3 mom. innehåller motsvarande bestämmelse som 28 § 4 mom. förvaltningsförfarandelagen om att ändring i ett beslut genom vilket en myndighet har förkastat ett yrkande på rättelse av ett fel inte får sökas genom besvär. Den gällande bestämmelsens ordalydelse görs klarare, men sakinnehållet ändras inte.

Ett beslut genom vilket ett yrkande på rättelse av ett fel i ett beslut har förkastats gäller inte, med beaktande av förutsättningarna för rättelse, en parts intresse eller rätt på det sättet att det för ett sådant beslut skulle vara nödvändigt att ha tillgång till rättsmedel enligt 21 § grundlagen. En möjlighet att söka ändring i beslut som gäller behandlingen av rättelseyrkanden skulle tvärtom kunna leda till försök att hindra den egentliga behandlingen av överklaganden i ärendet.

### III AVDELNINGEN. **Delgivning av förvaltningsbeslut och anda handlingar**

Det föreslås att de allmänna bestämmelserna om delgivning av handlingar skall tas in i lagens III avdelning. Utgångspunkterna för regleringen baserar sig på gällande delgivningslag. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att göra den nuvarande regleringen klarare och att förenkla förfarandena vid delgivning.

#### 9 kap. **Allmänna bestämmelser om delgivning**

I kapitlet föreskrivs om myndigheternas skyldighet att delge handlingar som ansluter sig till behandlingen av förvaltningsärenden, och uppräknas delgivningssätten. Dessutom anges de aktörer som kan ta emot delgivningar.

54 §. *Delgivningsskyldighet.* I paragrafen uppställs för myndigheterna en allmän skyldighet att delge de handlingar som hör till behandlingen av ett förvaltningsärende. Syftet med förslaget är att understryka betydelsen av delgivningen dels som en del av behandlingen av ett förvaltningsärende och dels som en förutsättning för möjligheten att utöva rätten att söka ändring. Den föreslagna paragrafen utgör också en logisk utgångspunkt för bestämmelserna om delgivning.

Paragrafens 1 mom. gäller delgivning av förvaltningsbeslut. Enligt förslaget skall varje inom förvaltningen fattat beslut som gäller någons rättsliga ställning delges. Den centrala utgångspunkt som framgår av bestämmelsen är att ett beslut skall delges dem som har rätt att söka ändring i det. Som en sådan person anges för det första en part som med stöd av 6 § förvaltningsprocesslagen har sedvanlig besvär rätt i fråga om en förvaltningsmyndighets beslut.

Grunderna för förvaltningsrättslig besvär rätt motsvarar inte till alla delar de utgångspunkter för partsställning som gäller vid behandlingen av ett förvaltningsärende. Av lagstiftningen kan följas att den krets av personer som har rätt att söka ändring inte sammanfaller med den krets av personer som skall höras som parter. Också praxis kan ha blivit olika i

fråga om vilka aktörer som betraktas som parter vid behandlingen av ett förvaltnings- ärende och vilka som är berättigade att söka ändring på basis av partsställning.

Därför föreslås det att det i paragrafen skall föreskrivas att en myndighet utöver till en part skall delge ett beslut som den har fattat också till andra personer som har rätt att söka rättelse i det eller överklaga det genom besvär. Bestämmelsen utvidgar delgivningsskyldigheten enligt 25 § förvaltningsförfarandelagen, emedan den påför myndigheten en skyldighet att utreda om även någon annan än en part är berättigad att anföra besvär över beslutet.

Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet kan motiveras i synnerhet med rättsskyddsaspekter. Med tanke på inträdet av beslutets rättsverkningar är det viktigt att alla som har rätt att söka ändring får del av beslutet. Från delfåendet börjar olika frister löpa, t.ex. besvärstiden, tiden för rättelseförfarande eller den tid som reserverats för uppfyllande av någon förpliktelse som avses i beslutet.

Bestämmelsen innehåller en allmän tidsmässig förpliktelse, enligt vilken en myndighet omedelbart efter det att den har fattat beslut i ett ärende skall vidta åtgärder som delgivningen förutsätter. Genom detta vill man säkerställa att tiden mellan det att beslutet har fattats och delgivningen inte drar ut på tiden utan anledning. Även om 21 § 1 mom. grundlagen inte direkt ställer tidsmässiga krav på annat än ett ärendes anhängighet, kan detta anses vara nära förbundet med kravet att också en delgivning som är av vikt för en person som är föremål för beslutet skall verkställas utan dröjsmål.

Enligt den huvudregel som framgår av det föreslagna momentet bärs ansvaret för delgivningen av den myndighet till vars uppgifter det hör att avgöra ärendet, eller som med stöd av en särskild bestämmelse har ålagts att sköta delgivningen.

I slutet av momentet anges det för klarhetens skull att beslutets överklagbarhet inte i sig har någon betydelse med tanke på delgivningsskyldigheten. Enligt förslaget gäller delgivningsskyldigheten också oöverklagbara besluts. Sådana är beslut över vilka besvär inte kan anföras och beslut i vilka det enligt en särskild bestämmelse inte får sökas änd-

ring. Dessa beslut skall delges de egentliga parterna.

I 2 mom. föreskrivs om myndighetens skyldighet att också sköta delgivningen av andra handlingar som inverkar på behandlingen av ett ärende. Som sådana handlingar som inverkar på behandlingen nämns meddelanden och kallelser. Bl.a. ett meddelande om förrättande av inspektion, om hörande och sådant meddelande om användning av påverkningssjäligheterna som tillställs andra än parter är meddelanden. Som kallelser betraktas kallelse till syn eller till vittnesförhör eller till ett förfarande där en part framför utredning muntligen. Uppräkningen i bestämmelsen är inte avsedd att vara uttömmande. Också en annan handling än en som särskilt nämns i bestämmelsen kan vara sådan som inverkar på behandlingen. T.ex. en kompletteringsuppsättning, en inspektionsberättelse, ett syneprotokoll och en ankomststavi som gäller en handling och en uppskattning om när beslutet ges är dylika handlingar.

Det har inte ansetts behövt att i ifrågavarande lagrum införa någon bestämmelse om den subjektiva rätten att få del av en handling, dvs. om till vem delgivningen i dessa situationer skall ske. I de fall som avses i momentet kan föremålet för delgivningen vara en part eller dennes företrädare eller någon annan person som i ärendet har sådana rättigheter som ansluter sig till förfarandet. De sistnämnda är bl.a. sådana som nås av ärendets verkningar och en person som skall höras som vittne. Också en myndighet som med stöd av lagförslagets 38 § har kallats till en syneförrättning kan vara föremål för delgivning.

Det föreslås att 3 mom. för klarhetens skull skall innehålla en bestämmelse om att en handling delges i original eller i form av kopia. En motsvarande bestämmelse finns i gällande 4 § 1 mom. delgivningslagen och i 11 kap. 5 § rättegångsbalken.

55 §. *Delgivningssätten*. Det föreslås att en bestämmelse som allmänt styr de sätt på vilka delgivning kan ske och där det konstateras vilka delgivningssätt som finns att tillgå skall införas i lagen. I paragrafen bestäms det inte närmare om hur delgivningssätten skall användas, utan bestämmelser om detta ges i andra paragrafer i kapitlet. Syftet med den

föreslagna bestämmelsen är att ge en klar allmän bild av alternativen i fråga om delgivningsförfarandet. Avsikten är också att allmänt vägleda myndigheterna vid valet av delgivningssätt.

Genom den föreslagna lagen frångås det nuvarande förfarandet med enskild delgivning. I stället föreslås det bestämmelser om vanlig och bevislig delgivning. Avsikten är att förenkla och samordna förfarandena i fråga om delgivning.

Det föreslås att *1 mom.* skall innehålla en bestämmelse om att delgivning i regel skall ske genom vanlig delgivning per brev. I 59 § i lagförslaget bestäms närmare om användningen av vanlig delgivning. Vanlig delgivning skall anlitas alltid när det inte finns särskilda skäl att använda andra delgivningssätt.

De sätt för bevislig delgivning som avses i paragrafen är delgivning mot mottagningsbevis, hämtning av en handling och stämningssdelgivning. Också överlämnande av en handling genom mellanhandsdelgivning till en annan person är sådan bevislig delgivning som avses i lagen, även om bestämmelser om detta utfärdas i en egen paragraf. Den centrala reformen gällande bevislig delgivning är att förfarandet med mottagningsbevis begränsas så att det endast skall anlitas vid delgivning av handlingar som är sådana att myndigheten särskilt måste försäkra sig om att delgivningen når fram.

Offentlig delgivning blir enligt förslaget tillämpligt när delgivningen inte kan ske som vanlig eller som bevislig delgivning. Det är inte möjligt att anlita andra delgivningssätt när mottagaren är okänd eller om mottagaren undviker eller håller sig undan delgivning och delgivningen inte heller kan delges genom mellanhandsdelgivning.

Enligt det föreslagna *2 mom.* skall offentlig delgivning dessutom kunna anlitas när en handling skall delges flera personer eller ett okänt antal personer. Den föreslagna regleringen ställer i och för sig inte hinder för användning av andra delgivningssätt också i ärenden som gäller flera personer, men offentlig delgivning kan i dessa situationer anses vara ett enklare och kostnadsbesparande delgivningssätt.

Förutsättningarna för offentlig delgivning motsvarar i huvudsak de grunder som anges i

10 och 11 § delgivningslagen. Det antal mottagare som är en förutsättning för att offentlig delgivning skall kunna anlitas ökas dock från nuvarande tio personer till trettio personer. Inom den moderna förvaltningen finns det många olika möjligheter att skaffa adressuppgifter. Anskaffningen av uppgifterna medför inte heller betydande extra arbete, emedan uppgifterna i de flesta fallen finns enkelt och snabbt tillgängliga på elektronisk väg. Kostnaderna för delgivning minskas dessutom genom att delgivning per brev blir vanligare.

56 §. *Delgivning med privatpersoner.* Paragrafen innehåller bestämmelser om delgivning med privatpersoner. Begreppet privatperson används i lagen för att markera skillnaden mellan en fysisk person och en juridisk person. Begreppet privatperson har använts t.ex. i lagen om skuldsanering för privatpersoner (57/1993) och i ett flertal lagar på skattelagstiftningens område. Begreppet har getts lite olika innehåll i olika författningar. I den nu föreslagna lagen avses med privatperson en fysisk person eller en sådan privatperson som idkar närings- eller företagsverksamhet utan att verksamheten utgör någon separat juridisk person.

Enligt den huvudregel som framgår av *1 mom.* skall en delgivning som avser en privatperson ske med personen själv eller med hans eller hennes lagliga företrädare. Med laglig företrädare avses vårdnadshavare, förmyndare eller någon annan laglig företrädare, såsom en intressebevakare som förordnats för en person. Utgångspunkten är att delgivningen sker med en i bestämmelsen avsedd laglig företrädare, om det finns en sådan.

För klarhetens skull innehåller lagrummet en bestämmelse om delgivning i situationer där det finns parallell talerätt, dvs. då både mottagaren och dennes lagliga företrädare har rätt att föra talan i ärendet. I dylika fall skall delgivningen ske med vardera separat.

I *2 mom.* bestäms det om delgivning i ett ärende som angår två eller flera parter gemensamt. I sådana fall är det enklast att delgivningen kan ske med flera parter samtidigt. Enligt förslaget skall delgivning i ett ärende som angår flera parter riktas till den kontaktperson som har angetts i en gemensam skri-

velse. Då parterna utarbetar en gemensam skrivelse bör de således tänka på under vems adress eller till vem de vill att en delgivning skall tillställas. Bestämmelsen motsvarar gällande 15 § delgivningslagen.

Den part som har mottagit en delgivning är skyldig att underrätta de övriga undertecknarna om delfäendet. Det föreslås inga bestämmelser om hur underrättelsen skall ske, och parten kan således sköta underrättandet på det sätt han eller hon finner lämpligt. Med tanke på bevisning i efterskott skulle det dock vara ändamålsenligast att underrätta de övriga parterna skriftligen. Till underrättelsen skall i mån av möjlighet fogas kopia av den delgivna handlingen.

I 3 mom. införs en bestämmelse som motsvarar 4 § 3 mom. delgivningslagen och enligt vilken en delgivning som avser en privatperson kan ske också med en sådan person som har fullmakt att ta emot den. Den befullmäktigade har i allmänhet rätt att på sin huvudmans vägnar ta emot handlingar som hänför sig till behandlingen av ärendet. Ibland kan dock den befullmäktigades behörighet vara begränsad genom lagstiftning eller i den givna fullmakten. Därför har det ansetts vara nödvändigt att i bestämmelsen ta in en formulering som förhindrar delgivning med den befullmäktigade, om hans eller hennes rätt att ta emot delgivningar har begränsats särskilt.

Inte heller i de fall där det förutsätts att en delgivning sker med en part personligen skall delgivningen kunna ske med en befullmäktigad. Det kan vara fråga om detta närmast när en part har ålagts att infinna sig hos en myndighet för att utträta något personligen. När en försummelse av den förpliktelse som delgivningen gäller kan leda till negativa påföljder för en part är det viktigt att denne personligen får kännedom om förpliktelsen. Sådan personlig delgivning som avses i bestämmelsen kan gälla t.ex. en förpliktelse att göra någonting föreskrivs och där också so vite kan föreläggas.

I paragrafen åläggs myndigheten inte någon ovillkorlig skyldighet att i stället för med en part verkställa en delgivning med en person som denne har befullmäktigat, utan denna fråga avgörs av myndigheten enligt dess prövning. Om delgivningen sker med hu-

vudmannen i stället för med den befullmäktigade, skall den befullmäktigade underrättas om detta. Detta är nödvändigt för att trygga den befullmäktigades möjligheter att sköta sin klients ärende så väl som möjligt. Också i det fallet att myndigheten på grund av en oklarhet i fullmakten verkställer delgivningen med huvudmannen, skall myndigheten samtidigt underrätta den befullmäktigade att delgivningen har skett med huvudmannen. Det är skäl att förfara på detta sätt åtminstone i sådana fall där en tidsfrist för sökande av ändring eller för bibehållande av någon annan rätt börjar löpa från delfäendet.

57 §. *Delgivning med sammanslutningar, stiftelser, dödsbon och konkursbon.* För klarhetens skull samlas bestämmelserna om delgivning med sammanslutningar, stiftelser, dödsbon och konkursbon i en och samma paragraf.

I 1 mom. bestäms det om delgivning med sammanslutningar och stiftelser. Sammanslutningar är juridiska personer som bygger på medlemskap och ägande. En ideell förening är grundformen för juridiska personer som bygger på medlemskap. Enligt föreningslagen (503/1989) kan en registrerad ideell förening förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt kära och svara. Medlemmarna ansvarar inte personligen för föreningens förbindelser. Om andelslags rättskapitet och medlemmarnas eventuella ekonomiska ansvar föreskrivs det i lagen om andelslag (1488/2001).

Bolag är juridiska personer som bygger på ägande. Typiskt för dem är att det i dem finns ett normerat antal andelar och aktier. Vanligen utövar aktieägarna eller bolagsmännen bestämmanderätt i bolaget i förhållande till sina insatser eller i ett på något annat sätt fastställt förhållande. På aktiebolag tillämpas lagen om aktiebolag (734/1978). Öppna bolag och kommanditbolag regleras å sin sida av lagen om öppna bolag och kommanditbolag (398/1988).

Stiftelser har inga medlemmar eller ägare. De är inte sammanslutningar där personer verkar i sitt eget intresse. Det centrala kännetecknet för en stiftelse är att egendom som det har bestämts att skall användas för ett visst ändamål sköts under särskild förvaltning. Förvaltningsorganens medlemmar an-

vänder beslutanderätt utan eget intresse, för att nå stiftelsens syften. I lagen om stiftelser (109/1930) föreskrivs det om självständiga privaträttsliga stiftelser. Också en pensionsstiftelse som arbetsgivare har grundat är en stiftelse som avses i lagen.

Enligt det föreslagna 1 mom. skall vanlig delgivning med en sammanslutning eller stiftelse ske till den adress sammanslutningen eller stiftelsen har angivit. Med detta avses den adress som allmänt har angetts som bolagets eller stiftelsens postadress

Bevislig delgivning till en sammanslutning eller stiftelse skall däremot ske med en person som har rätt att på dess vägnar ta emot delgivningar. I lagarna om sammanslutningar och stiftelser bestäms det lite på olika sätt om dem som har rätt att ta emot delgivningar.

Enligt 36 § 4 mom. föreningslagen anses en delgivning ha tillställts föreningen, när den har delgetts någon som har rätt att teckna föreningens namn ensam eller tillsammans med en annan. På motsvarande sätt anses enligt 23 kap. 2 § 1 mom. lagen om andelslag en stämning och annan delgivning ha kommit till andelslagets kännedom då den har delgivits en styrelseledamot, verkställande direktören eller någon annan som är berättigad att ensam eller tillsammans med någon annan teckna firman.

Enligt 16 kap. 2 § lagen om aktiebolag anses en delgivning ha kommit till bolagets kännedom då den har delgetts en styrelsemedlem, verkställande direktören eller någon annan som är berättigad att ensam eller tillsammans med någon annan teckna firman. Om bolaget inte har någon sådan person, skall vid delgivning med bolaget i tillämpliga delar iaktas 11 kap. 7 § rättegångsbalken. Enligt 3 kap. 4 § lagen om öppna bolag och kommanditbolag anses stämning och annan delgivning ha kommit till bolagets kännedom när de har delgetts en bolagsman, verkställande direktören eller en prokurist.

Enligt 10 § 3 mom. lagen om stiftelser anses en stämning eller annat tillkännagivande ha kommit till stiftelsens kännedom när stämningen eller tillkännagivandet har delgetts styrelsens ordförande eller någon som har rätt att ensam eller tillsammans med någon annan teckna stiftelsens namn.

I 2 mom. föreskrivs om delgivning med

dödsbon. Den nuvarande delgivningslagen innehåller ingen motsvarande allmän bestämmelse. I 16 § delgivningslagen bestäms det dock om skyldigheten för sysslomannen som har hand om boet att underrätta de övriga bodelägarna om en delgivning som sysslomannen har mottagit.

Enligt förslaget skall en delgivning som gäller ett dödsbo i första hand riktas till den bodelägare som har hand om boet. Dödsbodelägarna utgörs av arvingarna och de universella testamentstagarna samt, fram till avvittringen, den efterlevande maken. Om förvaltningen av dödsbon föreskrivs i 18 och 19 kap. ärvdabalken (40/1965).

Innan förvaltningen av ett dödsbo har ordnats skall den bodelägare som vid arvlåtarens död bodde samman med arvlåtaren eller som annars kan ta vård om egendomen sköta egendomen i egenskap av interimistisk boförvaltare. Det föreslås därför att det i paragrafen skall föreskrivas att en delgivning skall riktas till boförvaltaren, om det finns en sådan. Om ingen åtar sig att vara interimistisk boförvaltare, skall de på vilka det med hänsyn till omständigheterna närmast ankommer vara skyldiga att agera som den som sköter boet.

När en boutredningsman har förordnats att sköta dödsboets förvaltning förlorar delägarna sin rätt att förvalta boet, och saklegitimationen övergår på boutredningsmannen. Boutredningsmannen fungerar som boförvaltare. Delgivningen skall med stöd av bestämmelsen också kunna riktas till en testaments-exekutor eller en skiftesman, som i ärvdabalken har jämställts med en boförvaltare.

Om det inte finns någon boförvaltare, skall bodelägarna gemensamt förvalta och företräda boet i ärenden som gäller det. Det föreslås att det för klarhetens skull skall föreskrivas att delgivning i detta fall kan riktas till en av bodelägarna. Den bodelägare som har tagit emot delgivningen är skyldig att underrätta de övriga delägarna om delfåendet. Förslaget innehåller ingen bestämmelse om hur delägaren skall underrätta de övriga delägarna. Bevisbördan i fråga om att delgivningen har vidarebefordrats skall dock ligga hos den bodelägare som har tagit emot delgivningen. I praktiken kan det anses vara tillräckligt att en kopia av handlingen delges så att det senare

kan visas att den har tillställts de övriga delägarna. Det är således ändamålsenligast att underrättelsen sker bevisligt, t.ex. så att motagningsbevis används.

I 3 mom. föreskrivs det om delgivning med konkursbon. Motsvarande bestämmelse finns i 11 kap. 15 § rättegångsbalken. Enligt den föreslagna paragrafen skall delgivning med ett konkursbo riktas till boförvaltaren. Med boförvaltare avses interimistisk boförvaltare, boförvaltare och godeman samt syssloman enligt 5 kap. konkursstadgan (31/1868). Boförvaltaren sköter konkursboets egendom och har behörighet att verka för boets räkning.

58 §. *Delgivning med myndigheter.* Paragrafen innehåller bestämmelser om delgivning med myndigheter. Begreppet myndighet får sitt innehåll genom den föreslagna 2 §.

Enligt 1 mom. skall delgivning i första hand ske med den myndighet som för talan i ärendet. Med en myndighet som för statens talan avses den myndighet som har rätt att företräda staten och bevaka statens fördel i ärendet. Bestämmelsen skall också gälla delgivning med kommunala myndigheter.

I lagstiftningen nämns ibland den myndighet som skall bevaka statens fördel i ärendet och till vilken en handling skall delges. T.ex. enligt 14 § statsrådets förordning om Vägförvaltningen (659/2000) kärar och svarar Vägförvaltningens centralförvaltning på statens vägnar och bevakar vid domstolar, andra myndigheter, skiljeförfaranden och andra motsvarande förrättningar statens rätt och fördel i alla ärenden inom Vägförvaltningens verksamhetsområde.

Om det råder ovisshet om den myndighet som för statens talan, skall delgivningen ske med länsstyrelsen. Också till denna del motsvarar förslaget 12 § delgivningslagen. Det är länsstyrelsens sak att utreda på vilken myndighet det ankommer att bevaka statens fördel i ärendet. Om länsstyrelsen skall bevaka statens rätt och fördel vid domstolar eller hos någon annan myndighet eller vid någon förrättning, utser länsstyrelsen med stöd av 11 § länsstyrelseförordningen (120/1997) ett ombud att föra statens talan.

Paragrafens 2 mom. innehåller motsvarande bestämmelser som 13 § delgivningslagen om hur man skall förfara när en handling skall delges bevisligen till en kommun. Det före-

slås endast smärre språkliga ändringar i de nuvarande bestämmelserna. Huvudregeln skall vara, att delgivning med en kommun skall riktas till kommundirektören eller ordföranden för det organ som för statens talan i ärendet. I bestämmelsen skall inte kommunstyrelsen eller en kommunal nämnd som har självständig behörighet i ärendet längre nämnas särskilt. Begreppet organ, som anges i bestämmelsen, täcker dessa instanser.

Enligt förslaget kan delgivningen också riktas till någon annan som är berättigad att på kommundirektörens eller ordförandens vägnar ta emot delgivningar. Förutsättningen är då att man uttryckligen kan försäkra sig om personens behörighet.

I 3 mom. skall det för klarhetens skull konstateras att beträffande delgivning med en enskild som sköter en offentlig förvaltningsuppgift skall den föreslagna lagens bestämmelser om delgivning med en enskild tillämpas. Med dessa bestämmelser avses 56 och 57 §. Den föreslagna bestämmelsen behövs för att missförstånd skall kunna undvikas, emedan enskilda som sköter en offentlig förvaltningsuppgift jämställs med myndigheter i 2 §. Bestämmelserna om delgivning med myndigheter är på grund av sina särdrag inte lämpade för delgivning med enskilda.

#### 10 kap. **Förfarande som skall iakttas vid delgivning**

I 10 kap. föreskrivs om det förfarande som skall anlitas då de olika delgivningssätten används.

59 § *Vanlig delgivning.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om det förfarande som skall iakttas vid vanlig delgivning. I paragrafrubriken har man uttryckligen velat framhäva att ifrågavarande delgivningssätt skall vara det som i regel anlitas vid delgivning av handlingar som hör till behandlingen av ett förvaltningsärende.

Enligt den utgångspunkt som framgår av 1 mom. verkställs vanlig delgivning genom att en handling sänds genom brev per post till mottagaren. Den postförsändelse som innehåller handlingen behöver enligt förslaget inte rekommenderas, utan kan sändas som vanligt brev.

Syftet med förslaget är att göra verksamhe-



ten inom förvaltningen effektivare och snabbare, genom att man tillåter att brev används i större omfattning än för närvarande. Genom att möjligheten till delgivning per brev ökas och genom att möjligheten att anlita förfarandet med delgivning mot mottagningsbevis begränsas minskar också kostnaderna för delgivning. Genom att det fastställs en allmän huvudregel blir dessutom valet av delgivningssätt klarare. I många fall har det rätt oklarhet om när delgivningen av en handling bör vara bevislig.

Den omständigheten att det kommer att bli vanligare att man använder brev kan inte förmodas orsaka några särskilda problem. Delgivning per brev har ansetts som det enda alternativet t.ex. i 95 § kommunallagen, och detta har inte lett till några betydande svårigheter. Att skicka handlingar per vanligt brev har tvärtom ansetts vara ett enkelt, smidigt och kostnadsmässigt förmånligt delgivningssätt. Också i ett flertal andra bestämmelser har delgivning per brev uppställts som det främsta delgivningssättet.

Vanlig delgivning förutsätter naturligtvis att myndigheten känner till mottagarens postadress. Enligt den utgångspunkt som framgår av 16 § känner myndigheten åtminstone till adressen på den som har anhängiggjort ärendet, och adresserna på dem som under behandlingens lopp har skickat myndigheten handlingar som gäller ärendet. Om mottagaren däremot inte har uppgett sina adressuppgifter, ankommer det på myndigheten att utreda dem.

Paragrafens 2 mom. skall mottagaren anses ha fått del av ett brev den sjunde dagen efter att brevet avsändes, om inte något annat visas. Utgångspunkten är att den som hävdar att delgivningen har skett senare än detta skall förete tillräcklig bevisning till stöd för sitt påstående. Ett ärende anses dock ha kommit till en myndighets kännedom den dag brevet har anlänt. Bestämmelserna om tidpunkten för delfående motsvarar bestämmelserna i 22 § delgivningslagen. Motsvarande princip har inskrivits i 95 § kommunallagen.

60 §. *Bevislig delgivning.* Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att anlita bevislig delgivning och om kraven angående det förfarande som då skall iaktas.

Syftet med reformen är att så långt som möjligt inskränka användningen av olika former av bevislig delgivning. Med tanke på de allmänna rättsskyddsprinciperna är det dock inte möjligt att helt avstå från bevislig delgivning.

Enligt den utgångspunkt som framgår av 8 § delgivningslagen skall bevislig delgivning anlitas i de fall där delgivning är en förutsättning för att ett beslut skall träda i kraft, eller om någon frist börjar löpa från delgivningen. Frågan om i vilka fall sätten för bevislig delgivning skall anlitas har ansetts vara något oklart enligt den nuvarande regleringen. Man har inte alltid vetat när en bevislig metod måste användas och när en handling kan delges per vanligt brev. Tolkningssvårigheter har förekommit i synnerhet i fråga om delgivningen av förberedande åtgärder.

Dessutom har det ansetts att förfarandet med mottagningsbevis är behäftat med betydande praktiska problem. Förfarandet har allmänt ansetts vara ett långsamt, dyrt och ur både delgivarens och mottagarens synvinkel arbetsdrygt delgivningssätt.

Syftet med 1 mom. är att begränsa och precisera användningsområdet för förfarandet med mottagningsbevis. Enligt förslaget skall mottagningsbevis användas endast när delgivningen gäller ett förpliktande beslut och tiden för sökande av ändring eller någon annan fatalitetid som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från det att beslutet har delgivits.

Förpliktande beslut är alla sådana beslut där det uppställs en förpliktelse att göra någonting. Förpliktelsen kan vara en betalningsförpliktelse eller t.ex. en förpliktelse att avlägsna en byggnad. Däremot skall t.ex. ett beslut genom vilket en sökande beviljas något stöd eller bidrag och som innehåller betydande villkor eller begränsningar beträffande rätten att använda egendom inte betraktas som ett förpliktande beslut. Utgångspunkten är den förpliktande karaktären hos avgörandet i huvudsaken. Enligt t.ex. 11 § 2 mom. statsunderstödslagen kan i statsunderstödsbeslutet tas in nödvändiga villkor och begränsningar för att säkerställa förutsättningarna för beviljande av understöd.

Mottagningsbevis skall enligt myndighetens prövning kunna användas också i de fall där bevislig delgivning av någon annan an-

ledning kan anses vara nödvändig för att trygga en parts rättigheter. Det kan vara fråga om detta närmast när det vid behandlingen blir nödvändigt att för utredning av ärendet förrätta syn eller muntligt hörande, och personens närvaro vid förrättningen behövs för att ärendet skall kunna avgöras.

Vid delgivning mot mottagningsbevis används fastställd mottagningsbevisblankett. Vid förfarandet med mottagningsbevis får avsändaren ett bevis över att försändelsen har överlämnats till mottagaren. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall det av mottagningsbeviset framgå vem som har verkställt och vem som har mottagit delgivningen, och tidpunkten för delfåendet.

I 2 mom. föreskrivs om myndighetens möjlighet att överlämna en handling till mottagaren personligen. Till sin grundläggande tanke motsvarar bestämmelsen 4 § 1 mom. 3 punkten delgivningslagen. I vissa situationer kan det anses vara enklare att en handling hämtas än att man anlitar andra delgivningssätt. Hämtning av en handling är således ett alternativ till att sända handlingen per post mot mottagningsbevis. Förfarandet begränsas inte på materiella grunder på det sätt som förfarandet med mottagningsbevis, utan hämtning av en handling kan anlitas också när det är fråga om delgivning av någon annan handling än en sådan som avses i 1 mom.

Om en delgivning verkställs enligt bestämmelsen genom att en handling överlämnas till mottagaren personligen, skall det sättas upp ett skriftligt bevis över delgivningen. Detta är nödvändigt för att det senare skall vara möjligt att visa att delgivningen har skett. Ur delgivningsbeviset skall den myndighet som har verkställt delgivningen och delgivningens mottagare och delgivningstidpunkten framgå.

Enligt 3 mom. kan myndigheten enligt eget gottfinnande verkställa en delgivning som stämningssdelgivning genom en stämningssmannas förmedling. Stämningssdelgivning kommer i fråga närmast när delgivning inte har kunnat verkställas mot mottagningsbevis. Enligt den utgångspunkt som framgår av förslaget skall stämningssdelgivning vara ett sekundärt delgivningssätt i förhållande till förfarandet med delgivningsbevis. Å andra sidan skall en myndighet inte med stöd av be-

stämmelsen vara skyldig att anlita stämningssdelgivning ens när det kan anses att det finns skäl till det på det sätt som avses i bestämmelsen. Det är alltid beroende av myndighetens prövning i det enskilda fallet om stämningssdelgivning skall anlitas.

Det föreslås inte att paragrafen skall innehålla närmare bestämmelser om förfarandet vid stämningssdelgivning, utan till den delen hänvisas det till bestämmelserna i 11 kap. rättegångsbalken. Paragrafen tillåter dock ett förfarande där stämningssdelgivningen verkställs av en tjänsteman eller tjänsteinnehavare som är anställd hos en statlig eller kommunal myndighet och som enligt särskilt förordnande har rätt att verkställa stämningssdelgivningar. En motsvarande bestämmelse finns i 2 § förordningen om delgivning i förvaltningsärenden. Enligt den föreslagna paragrafen skall förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas i fråga om jäv för den som verkställer stämningssdelgivning.

Stämningssdelgivning kommer synnerligen sällan i fråga i förvaltningsärenden. I vissa fall kan stämningssdelgivning vara av betydande praktiskt värde, och det är därför inte skäl att avstå från den. Det kan dock inte anses ändamålsenligt att ta in heltäckande bestämmelser om verkställande av stämningssdelgivning i förvaltningslagen, med beaktande av den omfattning och detaljrikedom som ifrågavarande reglering förutsätter.

61 §. *Mellanhandsdelgivning*. I paragrafen föreskrivs om möjligheten att genom mellanhandsdelgivning överlämna en handling till en annan person, om den avsedda mottagaren av delgivningen eller dennes företrädare inte anträffas. Mellanhandsdelgivning möjliggör således delgivning också i sådana situationer där det inte finns förutsättningar för att anlita bevislig delgivning. Syftet med förslaget är att göra den nuvarande regleringen klarare och enklare genom att de bestämmelser om mellanhandsdelgivning som finns i 5 kap. i gällande delgivningslag samlas i en paragraf.

Av det föreslagna 1 mom. framgår att mellanhandsdelgivning är sekundär i förhållande till de sätt för bevislig delgivning som föreskrivs i den föreslagna 60 §. Mellanhandsdelgivning skall kunna användas endast när den rätta mottagaren av en bevislig delgivning inte kan nås. Det kan vara fråga om det-

ta när mottagaren håller sig undan eller försöker undvika delgivning eller när det annars inte finns uppgifter om var personen vistas. En förutsättning är också att företrädaren för mottagaren av delgivningen inte nås. Innan mellanhandsdelgivning verkställs skall myndigheten försöka utreda var mottagaren vistas, genom att höra sig för åtminstone hos den person till vilken handlingen skulle överlämnas vid mellanhandsdelgivning.

För att en handling skall kunna överlämnas genom mellanhandsdelgivning förutsätts det att personen i fråga uttryckligen samtycker till att ta emot handlingen. Ett samtycke är nödvändigt i synnerhet för att den som tar emot en mellanhandsdelgivning samtidigt förbinder sig att vidarebefordra handlingen till delgivningens egentliga mottagare.

Enligt 1 punkten kan en handling överlämnas till en person som bor i samma hushåll som den avsedda mottagaren och har fyllt femton år. Motsvarande utgångspunkt framgår av 18 § delgivningslagen. Med person som bor i samma hushåll avses en person som bor i samma lägenhet som mottagaren. Oftast är det fråga om en person som hör till mottagarens närstående personer, t.ex. hans eller hennes make eller maka eller sambo, barn eller förälder. Också en underhyresgäst eller hyresvärd eller någon annan som på basis av hyresförhållande bor i samma lägenhet betraktas som boende i samma hushåll.

Enligt 2 punkten kan den som tar emot en mellanhandsdelgivning också vara den avsedda mottagarens arbetsgivare eller arbetsgivarens företrädare. Någon motsvarande bestämmelse ingår inte i gällande delgivningslag. Den föreslagna kompletteringen är nödvändig för att delgivningen skall kunna verkställas också i de situationer där en person som undviker delgivning sannolikt kan nås av arbetsgivaren.

Enligt 3 punkten kan delgivning med en näringsidkare för dennes räkning tas emot av någon anställd vid företaget. En förutsättning för sådan delgivning är att näringen idkas i ett fast verksamhetsställe och att den näringsidkare som är delgivningens avsedda mottagare inte anträffas på detta verksamhetsställe under sedvanlig arbetstid. En mellanhandsdelgivning kan då ske t.ex. med en person som hör till kontorspersonalen och som i

praktiken har möjlighet att snabbt lämna handlingen till den rätta mottagaren.

Enligt 4 punkten kan mellanhandsdelgivning också ske med en tjänsteman som är anställd hos den sammanslutning eller stiftelse som är den avsedda mottagaren. Även om kretsen av de personer som kan vara föremål för mellanhandsdelgivning inte preciseras i bestämmelsen, kan det anse att utgångspunkten är att handlingen i första hand skall överlämnas till en person som står i nära kontakt med den rätta mottagaren.

Enligt 2 mom. skall det över en mellanhandsdelgivning sättas upp ett skriftligt bevis av vilket vem som har verkställt delgivningen, vem som har mottagit mellanhandsdelgivningen samt delgivningstidpunkten framgår. Detta är nödvändigt med tanke på det skadeståndsansvar som sammanhänger med mellanhandsdelgivning.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är myndigheten skyldig att sända en kopia av beviset över den verkställda mellanhandsdelgivningen till delgivningens rätta mottagare. Detta skall ske också i det fallet att handlingen har överlämnats till en person som bor i samma hushåll som mottagaren.

Meddelandet kan sändas som vanligt brev till mottagarens adress. Delgivningens rätta mottagare kan på basis av meddelandet höra sig för om handlingen hos den som har tagit emot mellanhandsdelgivningen, om den rätta mottagaren inte har fått handlingen innan meddelandet har kommit fram. Om mottagaren däremot inte får del av de handlingar som överlämnats vid mellanhandsdelgivning, måste han eller hon kontakta den myndighet som har sänt meddelandet och som vid behov verkställer ny delgivning.

Paragrafens 3 mom. innehåller bestämmelser om tidpunkten för delfåendet vid mellanhandsdelgivning. Enligt förslaget anses delfåendet ha skett den tredje dagen efter den dag delgivningsbeviset rörande mellanhandsdelgivningen utvisar. Bestämmelsen motsvarar 22 § 1 mom. delgivningslagen.

I det föreslagna 3 mom. ingår ytterligare en bestämmelse som förhindrar mellanhandsdelgivning i det fallet att handlingen inte kan antas komma mottagaren till handa inom skälig tid. I dessa fall kan det t.ex. vara fråga om att mottagaren inte har besökt sitt hem eller

sin arbetsplats på en längre tid.

62 §. *Offentlig delgivning.* I paragrafen föreskrivs det om det förfarande som skall iaktas vid offentlig delgivning. Den föreslagna regleringen bygger till centrala delar på gällande 7 § delgivningslagen.

I 1 mom. föreskrivs det om det sätt på vilket offentlig delgivning skall verkställas. Enligt momentet verkställs offentlig delgivning genom att handlingen en viss tid hålls till påseende för mottagaren hos myndigheten. Med att handlingen hålls till påseende avses i praktiken att mottagaren bereds möjlighet att hos myndigheten bekanta sig med den handling som delgivningen gäller. Det är således inte fråga om att handlingen skulle sättas upp offentligen till påseende, utan delgivningens mottagare skall särskilt be att få se handlingen.

Vid offentlig delgivning skall den tid handlingarna finns till påseende alltid bestämmas på förhand. Lagen föreslås inte innehålla bestämmelser om hur lång denna tidsfrist skall vara. Utgångspunkten skall dock anses vara att fristen skall vara skälig i förhållande till ärendets art och de omständigheter som sammanhänger med det. Mottagaren skall således garanteras en reell möjlighet att bekanta sig med handlingen.

Enligt 2 mom. skall ett meddelande om att handlingen finns till påseende publiceras i officiella tidningen på förhand och dessutom sättas upp på myndighetens anslagstavla eller publiceras i en tidning ur vilken mottagaren kan antas bäst få vetskap om den. Vid offentlig delgivning skall meddelandet således alltid publicering i officiella tidningen. Myndighetens anslagstavla och en annan tidning än officiella tidningen är däremot varandras alternativ. De meddelanden som avses i bestämmelsen skall i mån av möjlighet publiceras samtidigt.

Officiella tidningen är en tidning som utkommer tre gånger i veckan både i tryckt och i elektronisk form och som sköter de tillkännagivningsförpliktelser som hänför sig till verkställigheten av lagar. Tidningen publicerar myndigheternas uppgifter i sin ursprungliga form. I officiella tidningen finns det över 40 olika grupper av kungörelser.

Med myndighetens anslagstavla avses en tavla som uttryckligen är reserverad för officiella meddelanden och finns i ett utrymme

som är öppet för allmänheten. Någon sådan anslagstavla finns dock inte hos alla myndigheter. Bestämmelsen förutsätter inte i och för sig att anslagstavlan anges, utan när en sådan saknas räcker det med att meddelandet publiceras i officiella tidningen och i en tidning som avses i bestämmelsen.

Annonsering i dagstidningar kan betraktas som ett effektivt sätt att sprida information. Om myndigheten känner till mottagarens hem- eller vistelseort kan en dagstidning som avses i bestämmelsen vara en lokaltidning som utkommer på ifrågavarande ort. I annat fall är det ändamålsenligast att publicera meddelandet i en rikstidning. Av ändamålsenlighetsskäl kan meddelandet publiceras i en rikstidning också i de fall där delgivningens skall ske till flera personer som är bosatta i olika delar av landet. Helsingin Sanomat samt vissa politiska dagstidningar såsom Kansan Uutiset, Suomenmaa och Uutispäivä Demari är rikstidningar. Också de ekonomiska dagstidningarna och eftermiddagstidningarna är rikstidningar.

I ärenden med vittgående verkningar kan offentlig delgivning förutsätta att meddelande publiceras både i en dagstidning med allmän spridning inom ärendets verkningsområde och i en rikstidning. Bestämmelsen hindrar dock inte myndigheten från att införa meddelandet i flera än en dagstidning, om detta kan anses vara motiverat med tanke på den allmänna informationsspridningen. Omfattningen av annonseringen bestäms av myndigheten från fall till fall enligt myndighetens prövning.

Enligt förslaget skall det av meddelandet framgå vad ärendet gäller samt var och när handlingen hålls till påseende. I meddelandet skall utgångspunkterna för behandlingen av det ärende samt vilken typ av handling delgivningens gäller beskrivas i allmänna drag. I meddelandet får det däremot inte i detalj redogöras för handlingens innehåll eller för utgången i ärendet. Avsikten är endast att underrätta mottagaren om delgivningen och möjligheten att bekanta sig med den handling som delgivningen gäller.

I 3 mom. bestäms det om tidpunkten för delfäendet när offentlig delgivning anlitas. Bestämmelsen innehåller motsvarande be-

stämmelse som 22 § 3 mom. delgivningslagen om att delfåendet anses ha skett den sjunde dagen efter det att meddelandet publicerades i officiella tidningen. I ett meddelande som publiceras i någon annan tidning skall det också anges i vilket nummer av officiella tidningen meddelandet om att den handling som delgivningen finns till påseende publiceras.

63 §. *Delgivning till utlandet.* I paragrafen föreskrivs det om delgivning med den som bor eller vistas utomlands. Bestämmelsen skall tillämpas också i fråga om delgivning med en juridisk person som har sitt verksamhetsställe utanför landets gränser. Förutsättningen är således att delgivningen avser en person som har stadigvarande adress utomlands.

I fråga om rättshjälp mellan de nordiska länderna vid delgivning i ett annat nordiskt land gäller en överenskommelse mellan Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige, som har satts i kraft hos oss genom förordning (469/1975). Den kompletteras av förordningen om inbördes rättshjälp mellan de nordiska länderna genom delgivning och bevisupptagning (470/1975). Enligt överenskommelsen kan en myndighet mellan dessa länder sända en framställning om delgivning direkt till den berörda statliga myndigheten i en annan fördragsslutande stat. Överenskommelsen innehåller detaljerade bestämmelser bl.a. om det språk på vilket den handling som skall delges skall vara avfattad.

Det föreslås att bestämmelser som kompletterar ovan nämnda förordningar och gäller delgivning till utlandet skall tas in i lagen. Enligt 1 mom. skall delgivning till utlandet kunna verkställas antingen på det sätt som de bestämmelser som föreslås bli införda i förvaltningslagen eller som lagstiftningen i den främmande staten förutsätter. Paragrafen innehåller dock ett allmänt förbehåll om att förvaltningslagen eller utländsk lag kan tillämpas endast om den inte strider mot internationella avtal och förpliktelser som är bindande för Finland. Om t.ex. internationella avtal som Finland har ratificerat i vissa situationer kräver bevislighet, skall detta förutsättas angående det utländska förfarande som kommer i fråga.

Det föreslås att 2 mom. skall innehålla den

begränsning som framgår av 17 § delgivningslagen och enligt vilken man i de fall som skulle förutsätta offentlig delgivning skall verkställa en för utlandet avsedd delgivning i Finland genom offentlig delgivning. Nämnda begränsning behövs emedan offentlig delgivning av praktiska skäl inte undantagslöst kan verkställas utomlands. Finland har inte i alla länder någon representation med vars hjälp det överhuvudtaget skulle vara möjligt att verkställa offentlig delgivning. Andra länders myndigheter kan inte heller förpliktas att verkställa sådan offentlig delgivning som lagen avser.

#### IV AVDELNINGEN. **Särskilda bestämmelser och ikraftträdande**

Lagens IV avdelning skall innehålla bestämmelser om vissa detaljer som är centrala med tanke på tillämpningen av lagen, och om lagens ikraftträdande.

#### 11 kap. **Särskilda bestämmelser**

Det föreslås att 11 kap. skall innehålla bestämmelser om kostnader som ansluter sig till förvaltningsärenden och om ersättning av dessa, om jäv för tolkar och översättare och om föreläggande av administrativa påföljder. Kapitlet skall också innehålla nödvändiga bestämmelser om straff och skadeståndsansvar. Ytterligare skall kapitlet innehålla vägledning om att en tvist som gäller ett avtal som skall beredas som ett förvaltningsärende skall föras till förvaltningsdomstol.

64 §. *Bevisningskostnader och andra kostnader för ett förvaltningsärende.* Enligt den huvudregel som framgår av 1 mom. ersätts inte de kostnader som ett förvaltningsärende åsamkar parterna, utan var och en svarar för sina egna kostnader. Om en part har yrkat på kostandsersättning i ett rättelseyrkande, skall yrkandet avvisas på den grunden att myndigheten inte är behörig att ersätta kostnaderna. Dock bestäms ersättningskyldigheten för tolknings- och översättningskostnader med stöd av lagen.

Paragrafens 2 mom. innehåller en hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmel-

ser om avgifter för förvaltningsbeslut och om kostnaderna för delgivning utfärdas särskilt. Enligt 4 § lagen om grunderna för avgifter till staten är beslut som har fattats med anledning av en ansökan avgiftsbelagda, om det inte finns grundad anledning för avgiftsfrihet. I lagstiftningen finns ett stort antal bestämmelser om avgifter för förvaltningsbeslut. Därvid är utgångspunkten ofta att lika stor avgift uppbärs för positiva som för negativa beslut.

I lagstiftningen förekommer också i någon mån bestämmelser om kostnader för delgivning. Som exempel kan nämnas 4 § förordningen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer (774/1993) enligt vilken det för delgivning som verkställs av en stämningsman jämte det bevis som ges över delgivningen tas ut 20 euro i förrättningsavgift. För delgivningsförsök tas en lika stor avgift ut.

Det föreslagna 2 *mom.* innehåller också en informativ bestämmelse om att bestämmelser om juridisk hjälp som beviljas med statlig finansiering finns i den nya rättshjälpslagen (257/2002). Nämnada lag innehåller bestämmelser om rättshjälpsystemet, inom vilket medborgare som på grund av sin ekonomiska ställning inte själva kan antas klara av alla kostnader för den rättshjälp de behöver får rättshjälpsjänster som finansieras av statens medel.

Rättshjälpen innefattar juridisk rådgivning, behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter. Med behövliga åtgärder avses t.ex. upprättande av behövliga handlingar och biträdande vid avtals- och förlikningsförhandlingar. Utöver ett biträdes tjänster innebär rättshjälpen befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende.

Det föreslås att det i 3 *mom.* skall införas bestämmelser om vittnesarvoden, med samma innehåll som 19 § 3 *mom.* förvaltningsförfarandelagen. Enligt förslaget skall vittnesarvoden betalas av medel som står till myndighetens förfogande. I momentet skall dock ingå en bestämmelse om att myndigheten av särskilda skäl kan ålägga en part att helt eller delvis ersätta myndigheten för de ersättningar som av dessa medel har betalats till ett vittne.

65 §. *Jäv för tolkar och översättare.* Lagförslaget innehåller inga bestämmelser om de allmänna behörighetskraven för tolkar eller översättare. Det är dock myndighetens skyldighet att förvissa sig om att en tolk eller en översättare behärskar sin uppgift tillräckligt väl. I princip kan vem som helst som är kapabel till det fungera som tolk eller översättare. Också en handläggare som behandlar ärendet eller någon annan tjänsteman kan fungera som tolk eller översättare. Detta får dock inte innebära sådant biträdande av en part som skulle medföra jäv för tjänstemannen.

Om det inte hos myndigheten finns någon person som är kapabel att vara tolk eller översättare, skall myndigheten skaffa någon annan person för denna uppgift. Enligt förslaget får en person som står i sådant förhållande till en part eller ett ärende att hans eller hennes tillförlitlighet kan äventyras av den anledningen inte väljas till tolk eller översättare. Med anledning av uppgiftens art skall de orsaker som utgör jäv bedömas särskilt från fall till fall. Orsaken kan t.ex. vara tolkens eller översättarens nära släktskap eller starka känslomässiga bindning till en part. Också ekonomiskt beroende kan betraktas som en i bestämmelsen avsedd faktor som äventyrar tillförlitligheten.

Utgångspunkten i förslaget är att när myndigheten väljer en tolk eller översättare skall den samtidigt bedöma om personen i fråga är jävig. Om jäv konstateras i ett senare skede av behandlingen, skall myndigheten välja en ny tolk eller översättare i stället för den som är jävig.

Om en part själv på egen bekostnad ordnar tolkning eller skaffar översättning, kan myndigheten avvisa den översättning som parten har företett, om den inte kan anses vara tillförlitlig. Då skall myndigheten bereda parten möjlighet att skaffa en ny översättning. På motsvarande sätt kan myndigheten förbjuda en av parten vald tolk att verka i ett ärende, om det kan anses att tolkens tillförlitlighet har äventyrats.

66 §. *Tvist om förvaltningsavtal.* Ett förvaltningsavtal som hör till denna lags tillämpningsområde betraktas inte som ett sådant verkställbart myndighetsavgörande som är jämförbart med ett förvaltningsbeslut. Där-

för skall det i lagen föreskrivas särskilt om att en tvist som gäller ett avtal skall föras till förvaltningsdomstolen för att avgöras som ett förvaltningstvistemål. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter samtidigt att tillämpningsområdet för 69 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen utvidgas så att det också omfattar förvaltningsavtal.

Ett annat alternativ skulle vara att tvister som gäller förvaltningsavtal skulle föras till en allmän underrätt i stället för till en förvaltningsdomstol. Detta kan dock inte anses vara ändamålsenligt med beaktande av de ifrågavarande avtalens förvaltningsrättsliga karaktär. Parterna skulle också kunna åsamkas betydande extra kostnader om ärendet skulle behandlas i allmän underrätt. Kostnadsrisken sammanhänger med skyldigheten att ersätta motpartens kostnader i de fall där en part förlorar målet.

Enligt den föreslagna paragrafen skall man hos förvaltningsdomstolen genom ansökan kunna yrka på ett bindande avgörande i ett avtalsärende i en situation där en part och en myndighet inte är eniga om innehållet i ett förvaltningsavtal. Syftet med förslaget är i synnerhet att förbättra en parts rättsliga ställning. En förvaltningstvist skiljer sig från en förvaltningsklagan bl.a. i det att det inte har uppställts någon frist inom vilken en ansökan för att väcka ett förvaltningstvistemål skall göras. En ansökan för att få ett bindande avgörande i saken kan göras av båda avtalsparterna, dvs. såväl av en part som av myndigheten.

67 §. *Administrativa påföljder.* Der föreslås att det i lagen skall införas hänvisningsbestämmelser som gäller föreläggande av administrativa påföljder. I paragrafen skall det konstateras att en myndighet kan förena ett förbud, ett åläggande eller ett krav som den har meddelat med vite, hot om tvångsutförande eller avbrytande eller med någon annan administrativ påföljd enligt vad som föreskrivs särskilt om detta. Någon behörighet att påföra administrativa påföljder kan således inte härledas ur paragrafen, utan dylika påföljder kan användas enbart inom gränser som bestäms särskilt i lag.

Bestämmelser om föreläggande och verkställighet av de påföljder som räknas upp särskilt i paragrafen finns i viteslagen

(1113/1990). I ett förvaltningsärende föreläggs vanligen en påföljd enligt viteslagen för att förstärka det slutliga avgörandet i ärendet. En påföljd kan dock föreläggas också under behandlingen lopp, t.ex. i samband med en syneförrättning eller en inspektion, om det behövs för att genomföra förfarandet. Dessutom är det möjligt att ett föreläggande varigenom en part har ålagts att infinna sig personligen förstärks med vite.

I lagstiftning finns det ett flertal bestämmelser om myndigheternas möjligheter att förelägga andra administrativa påföljder. I många fall föreskrivs det att en påföljd kan verkställas även om den inte har vunnit laga kraft.

Höjning av ett belopp som återkrävs är en administrativ påföljd. Enligt 7 § 4 mom. lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringar kan det belopp som återkrävs höjas med 20 procent, om sökanden när han eller hon ansökt om stöd förfarit svikligt eller grovt oaktsamt. Om det är fråga om synnerligen grovt förfarande, kan beloppet höjas med högst 100 procent. Motsvarande reglering ingår i 48 § lagen om finansiering av renhushållning och naturnäringar (45/2000).

I 33 § lagen om påförande av accis (1469/1994) bestäms det om en felavgift som kan påföras som administrativ påföljd när någon försummar en deklarationsskyldighet enligt accislagstiftningen eller bryter mot ett beslut eller föreskrift av tullmyndigheten, utan att den accisskyldiga kan påföras en accisförhöjning av straffkaraktär. Felavgift kan påföras t.ex. i fall där villkor som uppställts i ett tillstånd som tullstyrelsen har gett inte har följts. Det samma gäller situationer där någon har börjar bedriva tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd, eller när verksamheten har fortsatt efter det att tillståndet har återkallats.

Också en överlastavgift som enligt lagen om överlastavgift (51/1982) påförs för transport av överlast och tillfaller staten är en sådan administrativ påföljd som avses i den föreslagna bestämmelsen.

68 §. *Skadeståndsansvar gällande försumelse att vidarebefordra delgivning.* Det föreslås att det som effektmedel för att förstärka kravet att en handlig skall vidarebefordras

skall bestämmas ett ersättningsansvar för den skada som orsakats av att skyldigheten att vidarebefordra en handling har försumrats. Motsvarande bestämmelser finns i gällande 26 § delgivningslagen.

Enligt 1 mom. skall den som är upplysningskyldig enligt lagförslagets 56 § 2 mom. eller 57 § 2 mom. samt den som enligt 61 § 1 mom. tar emot en mellanhandsdelgivning vara skyldig att ersätta en skada som uppstår till följd av att upplysningen försummas eller av att handlingen inte överlämnas eller av att den försenas. Sådana anmälningsskyldiga är den kontaktperson som har anmälts i parternas gemensamma skrivelse samt den bodelägare som tar emot meddelanden för ett dödsbos räkning. Ett skadeståndsärende behandlas vid allmän domstol. En skada skall dock ersättas endast om det anses vara skäligt med hänsyn till försummarens art eller andra omständigheter.

Paragrafens 2 mom. skall innehålla en bestämmelse som är viktig med tanke på rättsskyddet för den som tar emot en mellanhandsdelgivning. Enligt bestämmelsen skall den myndighet som sköter delgivningen vara skyldig att meddela mottagaren om det skadeståndsansvar som är förbundet med en försummelse av skyldigheten att vidarebefordra en handling. Enligt förslaget skall ett sådant meddelande fogas till den handling som skall delges. Den grundläggande tanken i bestämmelsen motsvarar 26 § 2 mom. delgivningslagen.

69 §. *Brott mot tystnadsplikten för ombud och biträden.* Det föreslås att det om brott mot ett ombuds och ett biträdes tystnadsplikt skall bestämmas på samma sätt som i 6 a § förvaltningsförfarandelagen. I bestämmelsen hänvisas det först till 38 kap. 1 och 2 § strafflagen, som gäller sekretessbrott och sekretessförseelse som begås av enskilda. Nämnade bestämmelser gäller inte tjänstemän. Deras tillämpningsområde omfattar närmast de situationer där ett ombud eller ett biträde eller någon annan som deltar i skötseln av huvudmannens ärende har fått uppgifter som skall hållas hemliga och bryter mot sin tystnadsplikt.

Eftersom brott mot tystnadsplikten skall bedömas enligt bestämmelserna om tjänstebrott och brott som begås av offentligt an-

ställda, om gärningsmannen är en person som hör till någon av dessa kategorier, innehåller bestämmelsen också en hänvisning till detta. Bestämmelsen innehåller också en sekundaritetsklausul som förutsätter bedömning av straffets stränghet, och som innebär en hänvisning t.ex. till bestämmelsen om brott mot företagshemlighet (30 kap. 5 § strafflagen).

På brott mot tystnadsplikten skall den föreslagna paragrafen tillämpas, utom i de situationer där ett ombud har fått en uppgift ur en sekretessbelagd handling av den myndighet som behandlar eller som har behandlat ärendet. Då finns grunden för tystnadsplikten i offentlighetslagen, och på brottet mot tystnadsplikten skall 35 § offentlighetslagen tillämpas.

## 12 kap. **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Lagens 12 kap. skall innehålla sedvanliga ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser.

70 §. *Ikraftträdande.* Paragrafens 1 mom. innehåller en sedvanlig ikraftträdelsebestämmelse. Den tidpunkt när lagen skall träda i kraft har motiverats närmare nedan i avsnittet om ikraftträdande (3.).

Enligt 2 mom. skall följande tre lagar upphävas genom lagen: lagen om förvaltningsförfarande, lagen om översändande av handlingar och lagen om delgivning i förvaltningsärenden.

71 §. *Övergångsbestämmelse.* Enligt 1 mom. skall förvaltningslagen inte tillämpas på sådana förvaltningsärenden vilkas behandling har inletts innan förvaltningslagen träder i kraft, med undantag för sådana återförvisade ärenden i fråga om vilka beslutet om återförvisning fattas efter det att förvaltningslagen träder i kraft.

I 2 mom. föreskrivs det för klarhetens skull att när det i någon annan lag eller i en förordning finns en hänvisning till lagen om förvaltningsförfarande, lagen om översändande av handlingar eller till lagen om delgivning i förvaltningsärenden, innebär hänvisningen efter förvaltningslagens ikraftträdande en hänvisning till förvaltningslagen. Bestämmelsen gäller således bara sådana hänvisningar där det föreskrivs om tillämp-



ningen av någon av de nämnda lagarna i sin helhet. Om hänvisningen däremot gäller en partiell tillämpning av lagarna, skall lagstiftningen i fråga revideras särskilt så att den motsvarar den föreslagna förvaltningslagens bestämmelser.

Det föreslås att 3 mom. skall innehålla en sedvanlig bestämmelse om att åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

## 1.2. Lag om ändring av förvaltningsprocesslagen

2 §. *Begränsningar av tillämpningsområdet.* I paragrafen hänvisas det för närvarande till tillämpning av 18–20 § förvaltningsförfarandelagen i stället för 37–50 § förvaltningsprocesslagen i de fall där ett besvärärende behandlas av en annan myndighet än en domstol. Det föreslås att hänvisningen skall ändras så att den gäller 37 och 38 § samt 40 och 42 § förvaltningslagen, vilka till sitt sakinhåll motsvarar de bestämmelser i förvaltningsförfarandelagen som nämns i den gällande paragrafen. Hänvisningsbestämmelsen bildar ett eget moment (2 mom.).

43 § *Kallelse till muntlig förhandling.* I 3 mom. föreskrivs det om att parter och vittnen och sakkunniga kallas till muntlig förhandling. Det föreslås att hänvisningen till lagstiftningen om delgivning i förvaltningsärenden skall ändras tekniskt, så att det i momentet hänvisas till förvaltningslagen.

48 §. *Handräckning vid hörande.* På samma sätt som i fråga om ändringarna i 43 § föreslås det att det i 48 § 2 mom. skall tas in en hänvisning till förvaltningslagen.

55 §. *Delgivning av beslut och andra handlingar.* Den gällande paragrafen gäller endast delgivning med en part. Förvaltningsprocesslagen innehåller inga bestämmelser om delgivningssätten, utan dessa frågor har reglerats i delgivningslagen.

Det föreslås att bestämmelser om det förfarande som skall iaktas vid delgivningen av beslut och andra handlingar som har satts upp i ett lagskipningsärende skall tas in i 55 § förvaltningsprocesslagen. Den föreslagna ändringen förutsätter att också paragrafens rubrik ändras så att den motsvarar innehållet.

I enlighet med gällande praxis skall en handling delges de egentliga parterna i förfarandet, och vid behov till myndigheter och också andra som inte formellt är parter.

I 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för att anlita bevislig delgivning. Enligt förslaget skall ett beslut som är sådant att tiden för sökande av ändring eller någon annan fatalitet som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från delfäendet delges bevisligen enligt 60 § förvaltningslagen. Bestämmelsen motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll den gällande delgivningslagens förutsättningar för enskild delgivning.

Enligt 60 § förvaltningslagen skall ett beslut delges per post mot mottagningsbevis eller genom att det överlämnas till mottagaren personligen. Ett beslut skall också kunna delges genom stämningssdelgivning, om myndigheten i det enskilda fallet anser det vara det ändamålsenligaste delgivningssättet.

Enligt förslaget skall bevislig delgivning dessutom kunna anlitas i de situationer där det av någon annan orsak, med hänsyn till behovet att trygga en parts rättigheter, är nödvändigt att försäkra sig om att delgivningen når fram. Det kan vara fråga om detta t.ex. när en part eller ett vittne måste kallas till muntlig förhandling och en persons närvaro är nödvändig för att ärendet skall kunna utredas. Bevislighet kan i vissa situationer behövas också när delgivningen gäller beslut som inte är sådana att någon frist börjar löpa från delfäendet. T.ex. högsta förvaltningsdomstolens beslut, för vilka det inte finns någon regelmässig besvär rätt, är sådana. Utgångspunkten är dock att domstolen självständigt överväger behovet av bevisliga delgivningsmetoder vid delgivning av förberedande åtgärder och andra beslut än sådana som anges särskilt i 1 mom.

Det föreslagna momentet hindrar inte att andra delgivningssätt används, i den mån det finns bestämmelser om sådana i lagstiftningen. Lagstiftningen innehåller t.ex. bestämmelser om beslut som ges efter anslag. Med detta avses att ett meddelande om att beslutet kommer att ges sätts upp på förhand på myndighetens anslagstavla. Med att ett beslut ges avses den tidpunkt då beslutet finns tillgängligt för en part. Bestämmelser om detta finns bl.a. i markanvändnings- och bygglagen samt

i miljöskyddslagen.

Enligt 2 *mom.* skall på delgivning av handlingar i övrigt tillämpas vad förvaltningslagen föreskriver om det. Delgivningsskyldigheten bestäms således på basis av förvaltningslagens bestämmelser. Också de bestämmelser om en delgivnings mottagare, som har föreslagit bli införda i förvaltningslagen, är allmänt tillämpliga på delgivningen av beslut och andra handlingar i förvaltningsmål.

Andra handlingar än sådana beslut som avses i 1 *mom.* skall således i enlighet med 59 § förvaltningslagen kunna delges per post som ett vanligt brev. Förvaltningslagen gör det också möjligt att genom mellanhandsdelgivning överlämna en handling till en annan person i en situation där mottagaren inte nås eller delgivningen annars inte kan verkställas. Mellanhandsdelgivning jämställs med de bevisliga delgivningssätt som avses i 1 *mom.*

Alla delgivningsbestämmelser i den föreslagna förvaltningslagen lämpar sig dock inte för delgivning i förvaltningsmål. Det föreslås därför att en bestämmelse om undantag i fråga om offentlig delgivning skall tas in i 2 *mom.* Enligt förslaget skall en handling dock kunna delges genom offentlig delgivning endast om delgivningen inte kan verkställas på något annat sätt. Offentlig delgivning skall således vara möjlig när en sådan vanlig eller bevislig delgivning som avses i förvaltningslagen inte lyckas, emedan mottagaren är okänd eller inte kan nås. I motsats till vad som är fallet i förvaltningsärenden skall det i rättskipningsärenden däremot inte vara möjligt att anlita offentlig delgivning på den grunden att delgivningen skall ske med ett stort antal personer. Enligt huvudregeln skall beslut som har givits i rättskipningsärenden delges alla som särskilt har vänt sig till domstol i ärendet.

Till 3 *mom.* föreslås för klarhetens skull en hänvisning till lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Nämda lag gör det möjligt att delge beslut och andra handlingar genom elektroniska metoder.

69 §. *Förvaltningstvistemål.* Enligt 66 § förvaltningslagen kan en rättstvist som gäller ett förvaltningsavtal föras till förvaltningsdomstolen för att avgöras som ett förvalt-

ningstvistemål. Detta förutsätter att tillämpningsområdet för 69 § 1 *mom.* förvaltningsprocesslagen utvidgas så att det omfattar förvaltningsavtal. Den föreslagna kompletteringen är endast teknisk och föranleder inte i sig några förändringar i behandlingen av förvaltningstvistemål.

77 §. *Tolkning och översättning.* Hänvisningsbestämmelsen i 1 *mom.* 1 punkten föreslås bli ändrad så att den hänvisar till 26 § 1 *mom.* förvaltningslagen i stället för till 22 § 1 *mom.* förvaltningsförfarandelagen.

## 2. Närmare bestämmelser

Den föreslagna förvaltningslagen innehåller inga bestämmelser som skulle innebära ett bemyndigande att utfärda preciserande bestämmelser genom författningar på lägre nivå.

## 3. Ikraftträdande

Den föreslagna förvaltningslagen gäller det förfarande som i förvaltningsärenden skall iakttas hos alla myndigheter och hos enskilda när de sköter en offentlig förvaltningsuppgift. I vissa avseenden innebär lagen en avsevärd förändring i jämförelse med det nuvarande förfarandet. Verkställigheten av förvaltningslagen kräver således omfattande informationsspridning och utbildning av myndigheternas personal. Det föreslås därför att lagarna skall träda i kraft den 1 januari 2004.

Avsikten är att de nödvändiga ändringar som på grund av förvaltningslagen måste göras i annan lagstiftning sätts i kraft samtidigt.

## 4. Lagstiftningsordning

I 21 § 2 *mom.* grundlagen åläggs lagstiftaren att trygga garantierna för god förvaltning genom lag. Med garantier för god förvaltning avses, utöver kraven att myndigheterna skall vidta sina åtgärder på behörigt sätt och utan dröjsmål, också sådana krav i fråga om förfarandet som ger uttryck för det rättsskydd som på förhand tillgodoses för individen. Till kravet att behandlingen skall ske på behörigt

sätt hör också serviceprincipen enligt förvaltningsförfarandelagen och kravet på opartiskhet i tjänsteutövningen.

I den föreslagna lagen bestäms det om de kvalitetsmässiga minimikrav som skall iaktas allmänt inom förvaltningen, och om de i 21 § grundlagen uppräknade viktigaste delområdena inom det procedurmässiga rättsskyddskravet. Lagen innehåller också bestämmelser om att behandlingen skall ske utan dröjsmål. Det är dock inte möjligt att i lagen föreskriva om alla delfrågor som gäller god förvaltning, utan avsikten är att endast trygga en viss utgångsnivå i myndigheternas verksamhet.

Till de garantier för god förvaltning som avses i 21 § grundlagen hör kravet på offentlighet vid handläggningen. Det var närmast tanken på offentlighet vid det muntliga rättegångsförfarandet som utgjorde bakgrunden till att det har lagstiftats om offentlighetsprincipen, som inskrivits i grundlagen. Behandlingen av ett förvaltningsärende är i regel skriftlig. Om det skulle föreskrivas att det skriftliga förfarandet skall vara offentligt, skulle detta innebära en väsentlig förändring i myndigheternas praxis och det kan inte heller anses vara förenligt med tanken i grundlagen. Handlingsoffentligheten räcker för att uppfylla offentlighetskravet vid skriftligt beslutsfattande.

Muntlig behandling kan i förvaltningsärenden komma i fråga närmast vid beslutsfattande i kollegiala organ och i muntliga förrättningar som ordnas i samband med utredningen av ett ärende, t.ex. vid syneförrättningar. I 38 § förvaltningslagen ingår en uttrycklig bestämmelse om offentlighet vid syneförrättningar. Bestämmelser om offentlighet vid kollegiala organs möten och sammanträden finns i lagstiftningen övrigt.

Till god förvaltning har det också ansetts höra att individen garanteras tillräckliga möjligheter att delta i och påverka ärenden som berör honom eller henne själv. På det sätt som avses i 14 § 3 mom. och 20 § 2 mom. grundlagen främjar den föreslagna lagen individens möjligheter att delta i och påverka beslut som gäller honom eller henne själv och i frågor som gäller den egna livsmiljön. Till detta ansluter sig intimt 2 § 2 mom. grundlagen, enligt vilket det hör till demo-

kratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Bestämmelsen innebär en hänvisning till individens deltagande och påverkan i samhällelig verksamhet på olika nivåer, och uttrycker principen att individens möjligheter att påverka samhällets och livsmiljöns utveckling i ett demokratiskt samhälle inte enbart kan basera sig på möjligheten att rösta i val. Bestämmelser om individernas allmänna möjligheter till påverkan och om myndigheternas skyldighet att informera om dessa möjligheter ingår i 41 § förvaltningslagen.

Enligt 17 § 3 mom. grundlagen skall rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. I den föreslagna lagen har man särskilt genom att precisera grunderna för den av prövning beroende skyldigheten att ordna tolkning och skaffa översättning strävat efter att förbättra rättigheterna för dem som använder andra språk än nationalspråken, samt för dem som på grund av handikapp eller sjukdom behöver tolknings- och översättningshjälp.

Enligt 22 § grundlagen skall det allmänna också i praktiken försöka se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bestämmelsen framhäver strävan efter att materiellt trygga de grundläggande fri- och rättigheterna utgående från det skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna som sammanhänger med procedurkraven. Det i bestämmelsen avsedda begreppet "det allmänna" täcker också annan verksamhet än sådan som bedrivs i statens namn.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde omfattar utöver myndigheterna också enskilda då de sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Enligt 124 § grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rätts säkerheten eller andra krav på god förvaltning. Grundlagsutskottet har utgått från att rättssäkerheten och god förvaltningssed därvid skall säkerställas i denna verksamhet genom bestämmelser (GrUB 10/1998 rd). En-

ligt 80 § grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag.

Den föreslagna lagen motsvarar vad grundlagen förutsätter i fråga om författningsnivån, och den innehåller inga sådana begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som skulle vara problematiska med tanke på

grundlagen. Lagen innehåller inte heller något bemyndigande att utfärda förordningar. Utgående från detta är det motiverat att anse att de lagförslag som ingår i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

## 1.

**Förvaltningslag**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

## I AVDELNINGEN

**Allmänna bestämmelser**

## 1 kap.

**Lagens syfte och tillämpningsområde**

## 1 §

*Lagens syfte*

Syftet med denna lag är att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden. Lagens syfte är också att främja kvalitet och gott resultat i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller.

## 2 §

*Tillämpningsområde*

I denna lag föreskrivs om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden.

Denna lag tillämpas hos statliga myndigheter, kommunala myndigheter och självständiga offentligrättsliga inrättningar samt hos riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli (*myndighet*).

Vad som i denna lag föreskrivs om myndigheter gäller statens affärsverk och offentligrättsliga föreningar samt enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

## 3 §

*Tillämpning på förvaltningsavtal*

Vid tillämpning av denna lag avses med förvaltningsavtal ett avtal som hör till myn-

dighetens behörighet och gäller skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift eller ett avtal som sammanhänger med myndighetsutövning.

När ett förvaltningsavtal ingås skall grunderna för god förvaltning iaktas. Samtidigt skall rättigheterna för dem som berörs av det ärende som avtalet gäller samt deras möjligheter att påverka avtalets innehåll tryggas tillräckligt vid beredningen.

## 4 §

*Begränsningar av tillämpningsområdet*

Denna lag tillämpas inte på rättskipning, förundersökning, polisundersökning eller utsökning. Lagen tillämpas inte heller på militära kommandomål eller på order som har utfärdats inom förvaltningen och som gäller utförande av ett uppdrag eller vidtagande av någon annan åtgärd.

Denna lag tillämpas inte på den laglighetskontroll som utövas av de högsta laglighetsövervakarna, om inte något annat föreskrivs särskilt.

När ärenden som gäller förvaltningsklagan behandlas hos andra myndigheter än de som avses i 2 mom. skall grunderna för god förvaltning iaktas och rättigheterna för dem som omedelbart berörs av ärendet tryggas. På avgöranden i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av avgörandena tillämpas denna lag.

## 5 §

*Förhållande till annan lagstiftning*

Om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från denna lag, skall de i

stället iaktas.

Bestämmelser om elektronisk kommunikation vid anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden samt vid delgivning av beslut finns i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet ( / ).

I fråga om det förfarande som skall iaktas i förvaltningsärenden inom evangelisk-lutherska kyrkan i Finland finns i kyrkolagen (1054/1993).

## 2 kap.

### Grunderna för god förvaltning

#### 6 §

##### *Rättsprinciperna inom förvaltningen*

Myndigheterna skall bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder skall vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna skall skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

#### 7 §

##### *Serviceprincipen och adekvat service*

Möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet bör ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

#### 8 §

##### *Rådgivning*

Myndigheterna skall inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden.

Om ett ärende inte hör till myndighetens behörighet, skall den i mån av möjlighet anvisa kunden till den behöriga myndigheten.

#### 9 §

##### *Krav på gott språkbruk*

Myndigheterna skall använda ett sakligt, klart och begripligt språk.

I fråga om en kunds rätt att använda sitt eget språk vid kommunikation med myndigheterna gäller vad som särskilt föreskrivs om detta eller vad som följer av internationella avtal som är bindande för Finland.

## 10 §

### *Samarbete mellan myndigheterna*

Inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver skall varje myndighet på andra myndigheters begäran bistå dessa i skötsel av en förvaltningsuppgift, och även i övrigt försöka främja samarbete mellan myndigheterna.

Om handräckning mellan myndigheterna föreskrivs särskilt.

## 3 kap.

### Partsställning och förande av talan

#### 11 §

##### *Part*

Part i ett förvaltningsärende är den vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller.

#### 12 §

##### *Ombud och biträde*

I ett förvaltningsärende får ombud och biträde anlitas. Huvudmannen skall dock infinna sig personligen, om det är nödvändigt för att ärendet skall kunna utredas. Ett ombud skall förete fullmakt eller på något annat tillförlitligt sätt visa att han eller hon har rätt att företräda huvudmannen. Fullmakten skall på myndighetens anmodan individualiseras, om det råder oklarhet om behörigheten eller dess omfattning. En advokat och ett offentligt rättsbiträde skall förete fullmakt endast om

myndigheten bestämmer det.

Om ett ombud eller biträde är olämpligt för sitt uppdrag, kan en myndighet förbjuda honom eller henne att uppträda i ärendet hos denna myndighet. Huvudmannen skall underrättas om förbudet och ges tillfälle att skaffa sig ett nytt ombud eller biträde.

Ändring i en myndighets beslut om förbud att uppträda får sökas särskilt genom besvär hos den myndighet som är behörig att behandla en ansökan om ändring av avgörandet i ärendet. Behandlingen av ärendet kan fortsätta trots ändringsansökan som gäller förbudet, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

### 13 §

#### *Tystnadsplikt för ombud och biträden*

Ett ombud eller biträde får inte olovligen röja förtroliga uppgifter som huvudmannen har anförtrott ombudet eller biträdet för skötseln av ett ärende.

På den tystnadsplikt som gäller uppgifter som ett ombud eller ett biträde har fått på något annat sätt för att kunna sköta sitt uppdrag och på förbudet att utnyttja sådana uppgifter tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) också när uppgiften har inhämtats hos någon annan än den myndighet som behandlar ärendet.

Vad som föreskrivs i 1 och 2 mom. gäller också tolkar och översättare som anlitas i ärendet samt andra personer som enligt uppdrag eller annars deltar i skötseln av huvudmannens ärende.

### 14 §

#### *Omyndigas talan*

En omyndigs talan förs av den omyndigas intressebevakare, vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. En omyndig har dock rätt att ensam föra sin talan i ärenden som gäller sådan inkomst eller förmögenhet som han eller hon råder över.

En omyndig person som har fyllt aderton år för själv ensam sin talan i ett ärende som

gäller hans eller hennes person, om den omyndiga kan förstå sakens betydelse.

En minderårig som har fyllt tolv år och hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare har rätt att var för sig föra talan i ett ärende som gäller den minderårigas person eller personliga fördel eller rättighet.

### 15 §

#### *Intressebevakarens rätt att föra talan*

En intressebevakare som har förordnats för en myndig person skall vid sidan av huvudmannen självständigt föra talan i ärenden som hör till intressebevakarens uppdrag. Om intressebevakaren och huvudmannen då är av olika åsikt blir huvudmannens ståndpunkt avgörande, om han eller hon kan förstå sakens betydelse.

Om huvudmannens handlingsbehörighet har begränsats på något annat sätt än genom omyndigförklaring, skall intressebevakaren ensam föra huvudmannens talan i ärenden som huvudmannen inte har rätt att fatta beslut i. Intressebevakaren och huvudmannen för dock gemensamt talan i ärenden som de tillsammans skall besluta om.

## II AVDELNINGEN

### **Hur ett förvaltningsärende blir anhängigt och behandlas hos en myndighet**

#### 4 kap.

### **Hur en handling sänds till en myndighet och hur ett förvaltningsärende blir anhängigt**

### 16 §

#### *Handlingars innehåll*

Av en handling som tillställs en myndighet skall framgå vad ärendet gäller. I handlingen skall antecknas avsändarens namn samt de kontaktuppgifter som behövs för att ärendet skall kunna skötas.

## 17 §

*Avsändarens ansvar*

En handling tillställs på avsändarens eget ansvar den i ärendet behöriga myndigheten under dess kontaktadress. Om det har bestämts en tidsfrist för inlämnande av handlingen, skall avsändaren se till att handlingen kommer in till myndigheten inom tidsfristen.

Avsändaren av en handling skall på begäran ges ett intyg över att handlingen har diarieförts eller registrerats på något annat sätt.

## 18 §

*Ankomstdag för en handling*

En handling anses ha kommit in till en myndighet den dag då den har getts in till myndigheten.

Som ankomstdag för en handling som har sänts per post betraktas också den dag då handlingen har kommit till myndighetens postbox eller då myndigheten har tillställts ett meddelande om att försändelsen har kommit in till ett postföretag.

## 19 §

*Hur ett ärende anhängiggörs*

Ett ärende anhängiggörs skriftligen genom att yrkandena jämte grunderna för dem anges. Med myndighetens samtycke får ett ärende också anhängiggöras muntligen.

## 20 §

*När ett ärende blir anhängigt*

Ett förvaltningsärende blir anhängigt när den handling som avser anhängiggörande av ärendet har kommit in till en behörig myndighet eller när ärendet har framförts för myndigheten i samband med muntligt anhängiggörande och de uppgifter som behövs

för att behandlingen av ärendet skall kunna inledas har registrerats.

## 21 §

*Överföring av handlingar*

En myndighet som av misstag har tillställts en handling för behandling av ett ärende i vilket myndigheten inte är behörig skall utan dröjsmål överföra handlingen till den myndighet som den anser vara behörig. Avsändaren av handlingen skall underrättas om överföringen.

När en handling överförs behöver det inte fattas något beslut om att ärendet avvisas.

Vid överföring av en handling som skall tillställas en myndighet inom en tidsfrist anses fristen ha blivit iakttagen, om den behöriga myndigheten får handlingen före fristens utgång.

## 22 §

*Komplettering av handlingar*

Är en handling som har tillställts en myndighet bristfällig, skall myndigheten uppmana avsändaren att komplettera handlingen inom en viss tid, om det inte är onödigt med tanke på avgörandet av ärendet. Avsändaren av handlingen skall upplysas om hur handlingen skall kompletteras.

En handling som har kommit in till en myndighet behöver inte kompletteras med en underskrift, om handlingen innehåller uppgifter om avsändaren och det inte finns anledning att betvivla handlingens autenticitet och integritet.

En part kan också på eget initiativ komplettera sin ansökan eller någon annan handling som parten har gett in för behandlingen av ett ärende, samt under behandlingens lopp ge in sådana handlingar som behövs för att ärendet skall kunna avgöras.



## 5 kap.

**Allmänna krav beträffande behandlingen av ärenden**

## 23 §

*Behandling utan dröjsmål*

Ett ärende skall behandlas utan ogrundat dröjsmål.

En myndighet skall på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider.

## 24 §

*Offentlig behandling*

Ett ärende behandlas offentligt, om så föreskrivs eller beslut om detta har fattats med stöd av en särskild bestämmelse.

Bestämmelser om handlingars offentlighet och en parts rätt till information finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

## 25 §

*Gemensam behandling av ärenden*

Kan ett beslut som skall fattas av en myndighet ha en betydande inverkan på avgörandet i ett annat ärende som samtidigt är anhängigt hos samma myndighet, skall myndigheten bereda ärendena gemensamt och avgöra dem på en gång, om gemensam behandling inte medför menligt dröjsmål eller är onödig med hänsyn till ärendets art eller karaktär.

## 26 §

*Tolkning och översättning*

En myndighet skall ordna tolkning och översättning i ett ärende som kan anhängig-

göras av en myndighet, om

1) en part som använder romani eller teckenspråk eller något annat språk inte behärskar det språk, finska eller svenska, som skall användas vid myndigheten, eller

2) en part på grund av handikapp eller sjukdom inte kan göra sig förstådd.

Ärendet kan tolkas eller översättning göras till ett språk som parten kan konstateras förstå tillräckligt väl med hänsyn till ärendets art.

För utredning av ett ärende eller för att trygga en parts rättigheter kan myndigheten ordna tolkning och översättning också i andra ärenden än de som avses i 1 mom.

Bestämmelser om rätten för den som använder finska och den som använder svenska att få av myndigheten ordnad tolkning och översättning finns i språklagen ( / ). Beträffande tolkning och översättning till samiska gäller vad som föreskrivs särskilt. Varje myndighet skall också sörja för att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolkning och översättning i ärenden som behandlas vid myndigheten.

## 27 §

*Jäv*

En tjänsteman får inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande vid behandlingen, om tjänstemannen är jävig.

Bestämmelserna om jäv för tjänstemän gäller också ledamöter i ett kollegialt organ och andra som deltar i behandlingen av ett ärende, samt den som förrättar inspektion.

## 28 §

*Jävsgrunder*

En tjänsteman är jävig

1) om tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne är part,

2) om tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne biträder eller företräder en

part eller den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,

3) om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen eller för en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne,

4) om tjänstemannen står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller till någon för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,

5) om tjänstemannen eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i en sådan sammanlutning eller stiftelse eller sådant statligt affärsverk eller sådan statlig inrättning som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,

6) om tjänstemannen eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne hör till direktionen för eller något annat därmed jämförbart organ i ett ämbetsverk eller en inrättning och det är fråga om ett ärende som sammanhänger med styrningen eller övervakningen av ämbetsverket eller inrättningen, eller

7) om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras.

Med närstående avses i 1 mom.

1) tjänstemannens make samt barn, barnbarn, syskon, föräldrar, far- och morföräldrar samt också den som på något annat sätt står tjänstemannen särskilt nära liksom även dessa personers makar,

2) tjänstemannens föräldrars syskon jämte makar, tjänstemannens syskonbarn och tidigare make till tjänstemannen, samt

3) tjänstemannens makes barn, barnbarn, syskon, föräldrar och far- och morföräldrar samt också dessa personers makar och tjänstemannens makes syskonbarn.

Som närstående anses också motsvarande halvsläkting. Med makar avses äkta makar, personer som lever under äktenskapsliknande förhållanden och personer som lever i registrerat partnerskap.

## 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.

## 30 §

### *Fortsatt behandling av ett ärende*

En ojävig tjänsteman skall utan dröjsmål förordnas i en jävig tjänstemans ställe. Tjänstemannen får dock avgöra ett brådskande ärende, om jävet inte kan inverka på avgörandet.

## 6 kap.

### **Utredning av ärenden och hörande av parter**

## 31 §

### *Utredningsskyldighet*

En myndighet skall se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten skall i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras.

En part skall lägga fram utredning om grunderna för sina yrkanden. Parten skall också i övrigt medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har anhängiggjort.

## 32 §

*Begäran om utredning*

I en begäran om utlåtande eller annan utredning skall det specificeras beträffande vilka särskilda omständigheter utredning skall läggas fram.

## 33 §

*Frist för framläggande av utredning*

För komplettering av en handling, avgivande av förklaring och framläggande av utredning skall det sättas ut en frist som är tillräcklig med hänsyn till ärendets art.

En part skall underrättas om att ärendet kan avgöras även om fristen inte iakttas. Fristen kan förlängas på en parts begäran, om det är nödvändigt för att ärendet skall kunna utredas.

## 34 §

*Hörande av part*

Innan ett ärende avgörs skall en part ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras.

Ett ärende får avgöras utan att en part hörs, om

1) yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart avslås såsom ogrundat,

2) ärendet gäller anställande i tjänstgöringsförhållande eller antagande till frivillig utbildning,

3) ärendet gäller beviljande av en sådan förmån som grundar sig på bedömning av sökandens egenskaper,

4) hörandet äventyrar syftet med beslutet eller om det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet orsakar betydande fara för människors hälsa, den allmänna säkerheten eller miljön,

5) ett yrkande som inte rör någon annan part godkänns eller om hörandet av någon annan orsak är uppenbart onödigt.

## 35 §

*Hörande av huvudmannen och intressebevakaren eller vårdnadshavaren*

När intressebevakaren, vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för talan skall huvudmannen höras och när huvudmannen för talan skall intressebevakaren, vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare höras, om detta är nödvändigt med hänsyn till huvudmannens fördel eller för att saken skall kunna utredas.

## 36 §

*Meddelande om hörande*

En part skall upplysas om syftet med hörandet samt om vilka omständigheter förklaring begärs och om den frist som har satts ut för avgivande av förklaring. En part skall tillställas handlingarna i de frågor som hörandet gäller i original eller kopior eller på något annat sätt ges tillfälle att ta del av dem.

## 37 §

*Muntliga yrkanden och utredningar*

En myndighet skall på begäran ge en part tillfälle att framföra ett yrkande eller lägga fram utredning muntligen, om det behövs för att ärendet skall kunna utredas och ett skriftligt förfarande skulle bereda parten orimliga svårigheter. Övriga parter skall kallas att infinna sig samtidigt, om det är nödvändig för att bevaka parternas rättigheter eller fördel.

På en parts begäran kan myndigheten också i andra situationer än de som avses i 1 mom. ge parten tillfälle att muntligen framföra uppgifter som är nödvändiga för att ärendet skall kunna utredas.

## 38 §

*Syn*

En myndighet kan förrätta syn, om det behövs för att ett ärende skall kunna utredas.

Den som är part skall beredas tillfälle att närvara vid synen och att uttala sin åsikt om de omständigheter som kommer fram. När ärendets art kräver det skall till synen kallas också den myndighet som enligt lag skall utöva tillsyn över verksamheten i fråga eller vars sakkunskap behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Syn skall förrättas utan att syneobjektet eller dess innehavare orsakas oskäligt men.

Vid syn skall det föras protokoll av vilket myndighetens viktigaste iakttagelser skall framgå. Protokollet skall utan dröjsmål delges parten och andra som har kallats till förrättningen.

En synförrättning är offentlig. En myndighet kan begränsa allmänhetens tillträde till synförrättningen, om det är påkallat med hänsyn till ärendets art eller karaktären av den verksamhet som är föremål för syn. Syn får inte förrättas i lokaler som omfattas av hemfriden, om inte något annat bestäms särskilt i lag.

## 39 §

*Inspektion*

En myndighet skall underrätta en part som direkt berörs av ärendet om tidpunkten då en inspektion som faller under myndighetens behörighet inleds, såvida syftet med inspektionen inte äventyras av en sådan underrättelse. Ovan avsedda part har rätt att närvara vid inspektionen och att framföra sin åsikt och ställa frågor om omständigheter som har samband med inspektionen. Under inspektionens gång skall parten om möjligt underrättas om inspektionens ändamål, hur den genomförs samt om vidare åtgärder. Inspektionen skall förrättas utan att inspektionsobjektet eller dess innehavare orsakas oskäligt men.

Inspektören skall utan dröjsmål avfatta en skriftlig inspektionsberättelse över inspektionen. Av inspektionsberättelsen skall inspektionens förlopp och inspektörens viktigaste iakttagelser framgå. Inspektionsberättelsen skall delges en part som har rätt att närvara

vid inspektionen.

## 40 §

*Muntlig bevisning*

Av särskilda skäl kan i förvaltningsförfarande ett vittne höras under ed eller försäkran och en part under sanningsförsäkran. Parter som omedelbart berörs av beslutet i ärendet skall ges tillfälle att vara närvarande då ett vittne eller en part hörs. Parter har rätt att ställa frågor till den som hörs samt att uttala sin åsikt om dennes berättelse.

Handräckning för användande av muntliga bevismedel ges av den förvaltningsdomstol vid vilken vittnet eller parten lämpligast kan höras. I justitieförvaltningsärenden som behandlas av domstol verkställs hörandet av domstolen i fråga.

I fråga om vittnesjäv samt ett vittnes och en parts rätt att vägra vittna gäller förvaltningsprocesslagen (586/1996).

## 41 §

*Möjligheter till inflytande*

Om avgörandet i ett ärende kan ha en betydande inverkan på andras än parternas livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden, skall myndigheten ge dessa personer möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna och målen för behandlingen av ärendet samt att uttala sin åsikt om ärendet.

Information om att ärendet är anhängigt och om möjligheten till inflytande skall ges på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till ärendets betydelse och omfattning.

Information om att ärendet är anhängigt behöver dock inte ges, om det äventyrar syftet med avgörandet, medför annan betydande olägenhet eller är uppenbart onödigt.

## 42 §

*Anteckning av uppgifter*

Uppgifter om muntligen framförda yrkan-

den och utredningar som kan inverka på avgörandet i ett ärende skall antecknas eller registreras på något annat sätt. Detsamma gäller uppgifter som har inhämtats ur ett personregister som avses i personuppgiftslagen (523/1999).

## 7 kap.

### Avgörande av ärenden

#### 43 §

##### *Beslutets form*

Förvaltningsbeslut skall ges skriftligen.

Ett beslut kan ges muntligen, om skriftlig form inte kan användas på grund av att ärendet är brådskande.

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

#### 44 §

##### *Beslutets innehåll*

Av ett skriftligt beslut skall tydligt framgå

1) den myndighet som har fattat beslutet samt den tidpunkt då beslutet har fattats,

2) de parter som beslutet gäller,

3) motiveringen för beslutet och en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts, samt

4) namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet.

När ett muntligt beslut ges skall en part meddelas hur ärendet har avgjorts och ges en redogörelse för motiveringen för beslutet.

#### 45 §

##### *Motivering av beslut*

Ett beslut skall motiveras. I motiveringen skall det anges vilka omständigheter och ut-

redningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats.

Motiveringen för ett beslut kan utelämnas, om

1) ett viktigt allmänt eller enskilt intresse förutsätter att beslutet meddelas omedelbart,

2) beslutet gäller val som förrättas av ett kommunalt kollegialt organ,

3) beslutet gäller antagande till frivillig utbildning eller beviljande av en sådan förmån som grundar sig på en bedömning av sökandens egenskaper,

4) ett yrkande som inte gäller någon annan part godkänns genom beslutet och ingen annan har rätt att söka ändring i beslutet, eller

5) motivering av någon annan orsak är uppenbart onödig.

I de situationer som avses i 2 mom. skall motivering dock ges, om beslutet innebär en väsentlig förändring av vedertagen praxis.

#### 46 §

##### *Anvisningar om rättelsemedel*

Skall en part yrka på rättelse av ett beslut genom ett särskilt föreskrivet rättelseförfarande innan besvär över beslutet kan anföras, skall anvisningar om användning av ett sådant rättelsemedel ges samtidigt som beslutet meddelas.

Anvisningar om användning av rättelsemedel skall ges också då 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 användning av rättelsemedel gäller i tillämpliga delar vad som i 47 och 49 § bestäms om besväransvisning.

#### 47 §

##### *Besväransvisning*

Besväransvisning skall fogas till ett beslut som får överklagas genom besvär. I besväransvisningen skall nämnas

1) besvärmyndigheten,

2) den myndighet som skall tillställas besvärsskriften, samt

3) besvärstiden och från vilken tidpunkt den skall räknas.

I besvärсанvisningen skall det redogöras för de krav som ställs på innehållet i och bilagorna till besvärsskriften samt på frambeordrandet av besvären.

#### 48 §

##### *Upplysning om besvärsförbud och oöverklagbarhet*

Är det enligt en särskild bestämmelse förbjudet att anföra besvär eller är beslutet inte överklagbart, skall den bestämmelse som ligger till grund för att besvär inte kan anföras anges i beslutet.

#### 49 §

##### *Rättelse av besvärсанvisning*

Har besvärсанvisning inte getts eller har det i ett beslut felaktigt angetts att det inte får överklagas genom besvär, skall myndigheten ge en ny lagenlig besvärсанvisning.

Är en besvärсанvisning felaktig skall myndigheten ge en ny besvärсанvisning, om detta begärs inom den i besvärсанvisningen nämnda eller den föreskrivna besvärstiden.

Besvärstiden börjar löpa från den tidpunkt då den nya besvärсанvisningen har delgetts.

#### 8 kap.

### **Rättelse av fel i beslut**

#### 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 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 har föranletts av partens förfarande.

#### 51 §

##### *Rättelse av skrivfel*

En myndighet skall rätta uppenbara skriv- eller räknefel eller andra jämförbara klara fel i sitt beslut.

Ett fel får dock inte rättas, om rättelsen leder till ett resultat som är oskäligt för en part och felet inte har föranletts av partens förfarande.

#### 52 §

##### *Anhängighet och behandling av rättelseärenden*

En myndighet behandlar ett rättelseärende på eget initiativ eller på en parts yrkande. Initiativet skall tas eller yrkandet på rättelse av ett fel framställas inom fem år från det att beslutet fattades.

För att ett sakfel skall kunna rättas krävs det att ärendet behandlas på nytt och att det ges ett nytt beslut i ärendet. Ett skrivfel rättas genom att den expedition som innehåller felet ersätts med en rättad. Innan ett skrivfel rättas skall en part ges tillfälle att bli hörd, om det inte är onödigt.

Angående rättelse av ett sak- eller skrivfel skall anteckning göras i det ursprungliga beslutets liggarexemplar eller i det informationssystem som är i bruk hos myndigheten. En part skall ges en rättad eller ny expedition utan avgift.

#### 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 be-

slut 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 gällande rättelse av fel har tagits upp till behandling och tillställas beslutet i ärendet. Behandlingen av ett ärende som gäller rättelse av fel 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.

### III AVDELNINGEN

#### **Delgivning av förvaltningsbeslut och andra handlingar**

##### 9 kap.

#### **Allmänna bestämmelser om delgivning**

##### 54 §

#### *Delgivningsskyldighet*

Ett beslut som en myndighet har fattat skall av myndigheten utan dröjsmål delges en part och andra personer som har rätt att söka rättelse i det eller att överklaga det genom besvär. En myndighet skall delge också ett sådant beslut som inte får överklagas.

En myndighet 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.

##### 55 §

#### *Delgivningssätten*

Delgivning verkställs som vanlig eller bevislig delgivning eller, om den inte kan verkställas på nämnt sätt, såsom offentlig delgivning.

Offentlig delgivning kan användas också när en handling skall delges över trettio personer som är kända eller när personernas antal är okänt.

##### 56 §

#### *Delgivning med privatpersoner*

Delgivning med en privatperson skall ske med personen själv eller med hans eller hennes lagliga företrädare. Om både delgivningens mottagare och dennes företrädare har rätt att föra talan i ärendet, skall delgivning ske med vardera särskilt.

I ett ärende som angår två eller flera parter gemensamt skall delgivningen ske med den till kontaktperson utsedda part som har angivits i den gemensamma skrivelsen. Mottagaren skall upplysa övriga undertecknare om delgivningen.

Delgivning kan ske med en person som en part har befullmäktigat, om den befullmäktigades rätt att ta emot delgivningar inte har begränsats särskilt eller delgivningen inte skall ske med parten personligen. Den befullmäktigade skall underrättas om en delgivning som har skett med huvudmannen.

##### 57 §

#### *Delgivning med sammanslutningar, stiftelser, dödsbon och konkursbon*

Vanlig delgivning med en sammanslutning eller en stiftelse skall ske under den adress som sammanslutningen eller stiftelsen har angett. Bevislig delgivning med en sammanslutning eller en stiftelse skall riktas till en person som har rätt att ta emot delgivningar på dess vägnar.

Delgivning med ett dödsbo skall riktas till den bodelägare som har hand om boet eller till boförvaltaren. Om dödsboet förvaltas gemensamt av flera dödsbodelägare, kan delgivningen riktas till en av dem. Delägaren skall underrätta de övriga bodelägarna om delfåendet.

Delgivning med ett konkursbo skall riktas till boförvaltaren.

## 58 §

*Delgivning med myndigheter*

Delgivning sker med den myndighet som för talan i ärendet. Om det råder ovisshet om den myndighet som för statens talan, sker delgivningen med länsstyrelsen.

Bevislig delgivning med en kommun skall riktas till kommundirektören eller till ordföranden för det organ som för kommunens talan i ärendet. Delgivningen kan också riktas till någon annan som har rätt att på kommundirektörens eller ordförandens vägnar ta emot tillkännagivanden.

Beträffande delgivning med en enskild som sköter en offentlig förvaltningsuppgift gäller vad som ovan föreskrivs om delgivning med en enskild.

## 10 kap.

**Förfarandet vid delgivning**

## 59 §

*Vanlig delgivning*

Vanlig delgivning sker per post genom brev till mottagaren.

Mottagaren anses ha fått del av ärendet den sjunde dagen efter det att brevet avsändes, om inte något annat visas. Ett ärende anses dock ha kommit till en myndighets kännedom den dag brevet anlände.

## 60 §

*Bevislig delgivning*

En delgivning skall verkställas per post mot mottagningsbevis, om den gäller ett förpliktande beslut och tiden för sökande av

ändring eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från det att beslutet delgavs. Mottagningsbevis kan användas också i de fall där det av andra skäl är nödvändigt för att trygga en parts rättigheter. Av mottagningsbeviset skall framgå den som har verkställt delgivningen, mottagaren och tidpunkten för delfäendet.

En handling kan också överlämnas till delgivningens mottagare eller dennes företrädare. Över delgivningen skall det då sättas upp ett skriftligt bevis av vilket den som har verkställt delgivningen, mottagaren och tidpunkten för delgivningen skall framgå.

Om en myndighet anser att det finns skäl till det, kan delgivning verkställas som stämningssdelgivning. Beträffande stämningssdelgivning gäller i tillämpliga delar vad som i 11 kap. rättegångsbalken föreskrivs om detta. Stämningssdelgivning kan också verkställas av en tjänsteman eller tjänsteinnehavare som är anställd hos en statlig eller kommunal myndighet och som enligt särskilt förordnande har rätt att verkställa stämningssdelgivningar i ärenden som hör till myndighetens verksamhetsområde. Beträffande jäv för den som verkställer stämningssdelgivning gäller vad som i denna lag föreskrivs om jäv.

## 61 §

*Mellanhandsdelgivning*

Om mottagaren av en bevislig delgivning eller dennes företrädare inte nås, kan en handling överlämnas mot samtycke

- 1) till en person som bor i samma hushåll som mottagaren och har fyllt femton år,
- 2) till mottagarens arbetsgivare eller arbetsgivarens företrädare,
- 3) om mottagaren idkar näring i ett fast verksamhetsställe, till en person som är anställd hos detta företag, eller
- 4) till en tjänsteman som är anställd hos den sammanslutning eller stiftelse som är mottagare.

Över mellanhandsdelgivning skall det sättas upp ett skriftligt bevis av vilket framgår



vem som har verkställt delgivningen och till vem handlingen har överlämnats samt tidpunkten för delgivningen. En kopia av delgivningsbeviset skall utan dröjsmål sändas till delgivningens mottagare.

Delfäendet anses ha skett den tredje dagen efter den dag som framgår av delgivningsbeviset över mellanhandsdelgivningen. Mellanhandsdelgivning får inte verkställas, om handlingen inte kan antas komma mottagaren till handa inom skälig tid.

## 62 §

*Offentlig delgivning*

Vid offentlig delgivning hålls en handling en viss tid framlagd för mottagaren hos myndigheten.

Ett meddelande om att handlingen finns framlagd skall publiceras i den officiella tidningen och dessutom sättas upp på myndighetens anslagstavla eller publiceras i den tidning ur vilken mottagaren kan antas bäst få information om saken. Av meddelandet skall det framgå vad saken gäller samt var och till vilken tidpunkt handlingen finns framlagd.

I meddelandet skall det anges att delfäendet anses ha skett den sjunde dagen efter det att meddelandet publicerades i den officiella tidningen.

## 63 §

*Delgivning till utlandet*

Delgivning till utlandet verkställs enligt denna lag eller enligt lagstiftningen i den främmande staten, om inte något annat följer av internationella avtal och förpliktelser som är bindande för Finland.

Om en delgivning som är avsedd för utlandet inte kan verkställas, skall handlingen delges i Finland genom offentlig delgivning.

## IV AVDELNINGEN

**Särskilda bestämmelser och ikraftträdande**

## 11 kap.

**Särskilda bestämmelser**

## 64 §

*Bevisningskostnader och andra kostnader för ett förvaltningsärende*

I ett förvaltningsärende svarar envar för sina kostnader.

I fråga om avgifter för förvaltningsbeslut och om kostnaderna för delgivning föreskrivs särskilt. I fråga om juridisk hjälp som beviljas av statens medel föreskrivs i rätts-hjälpslagen (257/2002).

Till vittnen betalas ersättning med iakttagande i tillämpliga delar av lagen om bestridande av bevisningskostnader med statens medel (666/1972). Ersättning betalas av medel som står till myndighetens förfogande. Om det finns anledning till det, kan myndigheten förplikta en part att ersätta myndigheten helt eller delvis för de ersättningar som betalas av dessa medel.

## 65 §

*Jäv för tolkar och översättare*

Den som står i sådant förhållande till en part eller ett ärende att hans eller hennes tillförlitlighet kan äventyras av den anledningen får inte anlitas som tolk eller översättare.

## 66 §

*Twist om förvaltningsavtal*

Twister som gäller förvaltningsavtal behandlas som förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstolarna i enlighet med förvaltningsprocesslagen.

## 67 §

*Administrativa påföljder*

En myndighet kan förena ett förbud, ett åläggande eller ett krav som den har meddelat med vite, hot om tvångsutförande eller avbrytande eller med någon annan administrativ påföljd enligt vad som föreskrivs särskilt.

## 68 §

*Skadeståndsansvar vid försummelse att vidarebefordra delgivning*

Den som är underrättelseskyldig enligt 56 § 2 mom. eller 57 § 2 mom. samt den som enligt 61 § 1 mom. tar emot en mellanhandsdelgivning är skyldig att ersätta en skada som uppstår på grund av att underrättelsen försummas eller av att handlingen inte överlämnas eller av att den försenas, i den mån det prövas vara skäligt med hänsyn till försummelsens art och övriga omständigheter.

Till den handling som skall delges skall myndigheten foga ett meddelande om skyldigheten att vidarebefordra handlingen eller om underrättelseskyldigheten samt om det skadeståndsansvar som är förbundet med åsidosättande av skyldigheten.

## 69 §

*Brott mot tystnadsplikten för ombud och biträden*

Till straff för brott mot tystnadsplikten enligt 13 § i denna lag döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § strafflagen, om inte gärningen är straffbar enligt 40 kap. 5 § strafflagen eller om inte strängare straff för den föreskrivs

någon annanstans i lag.

## 12 kap.

**Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

## 70 §

*Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20 .  
Genom denna lag upphävs följande lagar jämte ändringar:

- 1) lagen den 6 augusti 1982 om förvaltningsförfarande (598/1982),
- 2) lagen den 26 februari 1954 om översändande av handlingar (74/1954), och
- 3) lagen den 15 april 1966 om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966).

## 71 §

*Övergångsbestämmelser*

På förvaltningsärenden som har blivit anhängiga före denna lags ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På ärenden som har återförvisats för ny behandling tillämpas dock bestämmelserna i denna lag.

När det i någon annan lag eller i en förordning finns en hänvisning till lagen om förvaltningsförfarande, lagen om översändande av handlingar eller lagen om delgivning i förvaltningsärenden innebär hänvisningen efter denna lags ikraftträdande en hänvisning till föreliggande lag.

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

## 2.

**Lag****om ändring av förvaltningsprocesslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i förvaltningsprocesslagen av den 26 juli 1996 (586/1996) 2 §, 43 § 3 mom., 48 § 2 mom., 55 §, 69 § 1 mom. samt 77 §, av dessa lagrum 69 § 1 mom. sådant det lyder i lag 433/1999, som följer:

2 §

*Begränsningar av tillämpningsområdet*

Lagens 37-50 § tillämpas endast vid domstolar.

Hos andra myndigheter tillämpas på muntlig behandling, muntlig utsaga och syn 37, 38 §, 40 och 42 § förvaltningslagen ( / ).

43 §

*Kallelse till muntlig förhandling*

Besvärsmyndigheten ser till att de personer som avses i 1 mom. samt vittnen och sakkunniga kallas till muntlig förhandling med iakttagande av det som i förvaltningslagen föreskrivs om delgivning. En part kan också kallas till muntlig förhandling genom brev som sänds per post till den adress denne upp-givit för domstolen.

48 §

*Handräckning vid hörande*

I fråga om hur ett vittne och en part skall kallas för att höras gäller på motsvarande sätt det som i 43 § föreskrivs om kallelse till muntlig förhandling. Besvärsmyndigheten skall ange de parter, vittnen och andra personer som skall kallas för att höras samt uppge huruvida parterna skall åläggas att infinna sig personligen och om vite i så fall skall föreläggas. Den domstol som ger handräckning svarar för kallandet med iakttagande av det

som i förvaltningslagen föreskrivs om delgivning.

55 §

*Delgivning av beslut och andra handlingar*

Ett beslut för vilket gäller att besvärstiden eller någon annan tidsfrist som påverkar mot-tagarens rätt börjar löpa från delfäendet del-ges bevisligen enligt 60 § förvaltningslagen. Bevislig delgivning kan också anlitas i de fall där det av någon annan orsak är nödvändigt för att trygga en parts rättigheter.

På delgivning av handlingar tillämpas i öv-rigt vad som i förvaltningslagen föreskrivs om det. En handling kan dock delges genom offentlig delgivning endast om delgivningen inte kan verkställas på något annat sätt.

Om elektronisk delgivning av beslut och andra handlingar föreskrivs i lagen om elek-tronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet.

69 §

*Förvaltningstvistemål*

Tvister i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdsväg och som gäller offentligrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentligrättsligt rätts-förhållande samt tvister som gäller förvalt-ningsavtal och i vilka ett myndighetsavgö-rande söks på annat sätt än i fullföljdsväg (*förvaltningstvistemål*) behandlas av förvalt-ningsdomstolarna.

## 77 §

*Tolkning och översättning*

Myndigheten skall ordna tolkning och översättning, om en person inte behärskar det språk som enligt språklagen skall användas vid myndigheten eller om han eller hon på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd och

1) den myndighet som har behandlat ärendet i ett tidigare behandlingsskede har varit skyldig att ordna tolkning eller skaf-

fa översättning enligt 26 § 1 mom. förvaltningslagen eller någon annan bestämmelse,

2) den myndighet som behandlar rättskipningsärendet är första instans i ett ärende som har anhängiggjorts av en myndighet, eller

3) en person skall höras muntligen.

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

Helsingfors den 24 maj 2002

**Republikens President**

**TARJA HALONEN**

Justitieminister *Johannes Koskinen*

*Parallelltext***2.****Lag****om ändring av förvaltningsprocesslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i förvaltningsprocesslagen av den 26 juli 1996 (586/1996) 2 §, 43 § 3 mom., 48 § 2 mom., 55 §, 69 § 1 mom. samt 77 §, av dessa lagrum 69 § 1 mom. sådant det lyder i lag 433/1999, som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 2 §

*Begränsningar av tillämpningsområdet*

Lagens 37-50 § tillämpas endast vid domstolar. Hos andra myndigheter tillämpas 18-20 § lagen om förvaltningsförfarande (598/82) även på besvär och extraordinärt ändringsökande.

Lagens 37-50 § tillämpas endast vid domstolar.

Hos andra myndigheter tillämpas *på muntlig behandling, muntlig utsaga och syn* 37, 38 §, 40 och 42 § förvaltningslagen ( / ).

## 43 §

*Kallelse till muntlig förhandling*

-----  
Besvärsmyndigheten ser till att de personer som avses i 1 mom. samt vittnen och sakkunniga kallas till muntlig förhandling med iakttagande av vad som stadgas om delgivning i förvaltningsärenden. En part kan också kallas till muntlig förhandling genom brev som sänds per post till den adress denne uppgivit för domstolen.

-----  
Besvärsmyndigheten ser till att de personer som avses i 1 mom. samt vittnen och sakkunniga kallas till muntlig förhandling med iakttagande av *det som i förvaltningslagen föreskrivs om delgivning*. En part kan också kallas till muntlig förhandling genom brev som sänds per post till den adress denne uppgivit för domstolen.

## 48 §

*Handräckning vid hörande*

-----  
Om hur ett vittne och en part skall kallas för att höras gäller på motsvarande sätt vad 43 § stadgar om kallelse till muntlig förhandling. Besvärsmyndigheten skall ange de parter, vittnen och andra personer som skall kallas för att höras samt uppge huruvida par-

-----  
*I fråga* om hur ett vittne och en part skall kallas för att höras gäller på motsvarande sätt *det som i 43 § föreskrivs* om kallelse till muntlig förhandling. Besvärsmyndigheten skall ange de parter, vittnen och andra personer som skall kallas för att höras samt

terna skall åläggas att infinna sig personligen och om vite i så fall skall föreläggas. Den domstol som ger handräckning har hand om uppgiften att med iakttagande av vad som stadgas om delgivning i förvaltningsärenden kalla dem som skall höras.

uppges huruvida parterna skall åläggas att infinna sig personligen och om vite i så fall skall föreläggas. Den domstol som ger handräckning har hand om uppgiften att med iakttagande av vad *förvaltningslagen föreskriver om delgivning*.

## 55 §

*Delgivning av beslut*

Beslutet skall delges en part enligt vad som stadgas om delgivning i förvaltningsärenden.

## 55 §

*Delgivning av beslut och andra handlingar*

*Ett beslut för vilket gäller att besvärstiden eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från delfåendet delges bevisligen enligt 60 § förvaltningslagen. Bevislig delgivning kan också anlitas i de fall där det av någon annan orsak är nödvändigt för att trygga en parts rättigheter.*

*På delgivning av handlingar tillämpas i övrigt vad som i förvaltningslagen föreskrivs om det. En handling kan dock delges genom offentlig delgivning endast om delgivningen inte kan verkställas på något annat sätt.*

*Om elektronisk delgivning av beslut och andra handlingar föreskrivs i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet ( / ).*

## 69 §

*Förvaltningstvistemål*

Tvister i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdsväg och som gäller offentligrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande (*förvaltningstvistemål*) behandlas av förvaltningsdomstolarna.

Tvister i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdsväg och som gäller offentligrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande *samt tvister som gäller förvaltningsavtal och i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdsväg (förvaltningstvistemål)* behandlas av förvaltningsdomstolarna.

## 77 §

*Tolkning och översättning*

Myndigheten skall ordna tolkning och skaffa översättning, om en person inte behärskar det språk som enligt språklagen (148/22) skall användas vid myndigheten eller om han på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd och

1) den myndighet som har behandlat ärendet i ett tidigare behandlingsskede har varit skyldig att ordna tolkning eller skaffa översättning enligt 22 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande eller något annat stadgande,

2) den myndighet som behandlar rättskipningsärendet är första instans i ett ärende som har anhängiggjorts av en myndighet, eller

3) en person skall höras muntligen.

---

Myndigheten skall ordna tolkning och översättning, om en person inte behärskar det språk som enligt språklagen skall användas vid myndigheten eller om han eller hon på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd och

1) den myndighet som har behandlat ärendet i ett tidigare behandlingsskede har varit skyldig att ordna tolkning eller översättning enligt 26 § 1 mom. förvaltningslagen eller någon annan bestämmelse,

2) den myndighet som behandlar rättskipningsärendet är första instans i ett ärende som har anhängiggjorts av en myndighet, eller

3) en person skall höras muntligen.

---

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