

Till kommun- och stadsstyrelserna
och samkommunernas styrelser

Ny förvaltningsprocesslag

Den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) träder i kraft 1.1.2020. Lagen ersätter förvaltningsprocesslagen (586/1996) från 1996. Den nya lagen är liksom den gamla en allmän lag som tillämpas på rättegången i bl.a. de regionala förvaltningsdomstolarna och Högsta förvaltningsdomstolen.

Syftet med den nya allmänna lagen är att precisera bestämmelserna om förvaltningsprocessen, effektivisera rättegångsförfarandet vid förvaltningsdomstolarna och utveckla Högsta förvaltningsdomstolens ställning mer i riktning mot en prejudikatsdomstol.

Den väsentligaste ändringen gäller fortsatta besvär. Ett beslut som en regional förvaltningsdomstol har fattat får i fortsättningen överklagas, om Högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Man måste också beakta att den nya lagen innebär att de besväransvisningar som ska fogas till förvaltningsbeslut måste uppdateras så att de motsvarar bestämmelserna om besvärens innehåll och bilagor till besvären i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I fortsättningen måste besväransvisningarna också innehålla information om att det tas ut en avgift för behandlingen av besvär. Detta följer av en ändring av förvaltningslagen (434/2003), som träder i kraft samtidigt. Kommunförbundet uppdaterar under början av 2020 sina mallar för sökande av ändring så att de överensstämmer med den nya lagen.

Trots att lagen är helt ny, ändras inte de centrala principerna för förvaltningsprocessen. Ändringen i lagens rubrik beror enligt lagmotiveringarna främst på att antalet ändringar är stort och att lagens uppbyggnad har ändrats jämfört med den gamla lagen samt på att lagen ska ha en entydig och informativ rubrik.

I det här cirkuläret redogörs för det innehåll i lagen om rättegång i förvaltningsärenden som är centralt ur kommunernas och samkommunernas perspektiv.

Lagen innehåller övergångsbestämmelser.

Närmare upplysningar:

E-postservice: forvaltningsjuristerna@kommunforbundet.fi

Saija Haapalehto, tfn 09 771 2308

Kai Ketelimäki, tfn 09 771 2088

Tarja Krakau, tfn 09 771 2056

Annaliisa Lehtinen, tfn 09 771 2074

Juha Myllymäki, tfn 09 771 2193

Riitta Myllymäki, tfn 09 771 2463

Jonna Törnroos, tfn 09 771 2674

1. Lagens struktur

Bestämmelserna om rättegång i förvaltningsärenden finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, nedan kallad "nya förvaltningsprocesslagen" eller "förvaltningsprocesslagen". Lagen är exaktare och mer detaljerad än förvaltningsprocesslagen från 1996, nedan kallad "gamla förvaltningsprocesslagen"; antalet paragrafer är 127. Den nya lagen har följande struktur:

- 1 kap. - Allmänna bestämmelser
- 2 kap. - Besvär över förvaltningsbeslut
- 3 kap. - Anförande av besvär
- 4 kap. - Andra förvaltningsprocessuella ärenden
- 5 kap. - Rätt att föra talan samt anlitande av biträde eller ombud
- 6 kap. - Handläggning och utredning av ärenden
- 7 kap. - Muntlig förhandling
- 8 kap. - Förvaltningsdomstolens beslutsfattande
- 9 kap. - Delgivning
- 10 kap. - Rättegångskostnader
- 11 kap. - Rättelse och komplettering av beslut
- 12 kap. - Besvär över beslut av förvaltningsdomstolar
- 13 kap. - Extraordinärt ändringsökande
- 14 kap. - Verkställigheten av beslut samt interimistiska förordnanden i domstol
- 15 kap. - Ikraftträdande

2. Lagens syfte

Syftet med den nya förvaltningsprocesslagen är att garantera rättsskyddet och rättvisa rättegångar i förvaltningsärenden.

Målet med den reviderade förvaltningsprocessen är att utveckla de allmänna processuella bestämmelserna om förvaltningsprocessen så att de blir mer informativa och bättre uppfyller kraven på en rättvis rättegång. De delaktiga i en rättegång ska vara mer medvetna om sina processuella rättigheter och skyldigheter i en rättegång som gäller ett förvaltningsärende. Målet är också att förfarandet vid behandlingen av förvaltningsprocessuella ärenden vid de olika förvaltningsdomstolarna ska bli enhetligare.

Strävan är också att på ett tydligare sätt garantera var och en rätt att vända sig till domstol i ett förvaltningsärende som gäller hans eller hennes rätt, intresse eller skyldighet. Den nya lagen medför däremot inga ändringar exempelvis i officialprincipen, och avsikten är inte heller att ändra den utgångspunkten att en enskild part i allmänhet ska kunna sköta sitt ärende vid en förvaltningsdomstol själv utan att behöva anlita en advokat eller annat ombud. Enligt officialprincipen vilar ansvaret för att reda ut ett ärende inte på de delaktiga i en rättegång utan på förvaltningsdomstolen.

Målet med revideringen är också att effektivisera rättegångarna genom att stärka förvaltningsdomstolarnas möjligheter till en effektiv processledning och utveckla Högsta förvaltningsdomstolens ställning så att den i högre grad än nu utgör en prejudikatsdomstol. Målet är dock inte att göra Högsta förvaltningsdomstolen till en renodlad prejudikatsdomstol liksom Högsta domstolen, utan att Högsta förvaltningsdomstolens vägledande avgöranden ska styra förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas avgörandepraxis i mer omfattande grad. På längre sikt är målet att detta ska leda till att förvaltningsmyndigheternas avgörandepraxis och rättspraxisen blir enhetligare och behovet av ändringsökande minskar.

3. Förhållande till kommunallagen och speciallagar som gäller kommunerna

Bestämmelserna om kommunalbesvär i 16 kap. i kommunallagen utgör speciallagstiftning i relation till den nya förvaltningsprocesslagen. Bestämmelserna om kommunalbesvär avviker från bestämmelserna om förvaltningsbesvär i förvaltningsprocesslagen bl.a. i fråga om vem som får anföra besvär och på vilket sätt besvären påverkar beslutets verkställbarhet. På kommunalbesvär tillämpas bestämmelserna om förvaltningsbesvär i förvaltningsprocesslagen som komplement till den del något annat inte bestäms i kommunallagen.

Riksdagen har 16.12.2019 godkänt lagförslaget om ändring av kommunallagen (RP 61/2019 rd.). Kommunallagens bestämmelser om sökande av ändring ändras så att de

motsvarar huvudregeln i den nya förvaltningsprocesslagen. Vid kommunalbesvär får ändring i den regionala förvaltningsdomstolens beslut i fortsättningen sökas hos Högsta förvaltningsdomstolen, om Högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

I ärenden där den kommunala myndighetens behörighet och ändringssökandet regleras i speciallagstiftning ska ändring dock ofta sökas genom förvaltningsbesvär. En kommunmedlem kan inte lämna in ett förvaltningsbesvär, det kan endast en part. I ärenden i vilka ändring söks genom förvaltningsbesvär är bestämmelserna om ändringssökande i förvaltningsprocesslagen och speciallagstiftningen överordnade kommunallagen.

Specialbestämmelser om förvaltningsprocessen ingår till exempel i 25 kap. i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) samt 6 kap. i socialvårdslagen (1301/2014). Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen är då tillämpliga som kompletterande bestämmelser.

4. Tillämpningsområde

Den nya förvaltningsprocesslagen tillämpas på rättegången i de allmänna förvaltningsdomstolarna, vilka är Högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna, inbegripet Ålands förvaltningsdomstol.

Dessutom tillämpas lagen på rättegångar i förvaltningsärenden i försäkringsdomstolen, marknadsdomstolen och arbetsdomstolen. Lagen tillämpas också i nämnder som inrättats för att handlägga besvärärenden, till exempel i besvärsnämnden för social trygghet.

På offentligheten vid rättegångar tillämpas lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007).

5. Allmänna förutsättningar för förvaltningsbesvär

I 6 § i den nya förvaltningsprocesslagen finns en allmän bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet. Utgångspunkten är att beslut genom vilka en myndighet har avgjort eller avisat ett förvaltningsärende är överklagbara. Ett beslut som endast gäller beredning eller verkställighet av ett ärende får inte överklagas genom besvär. En förvaltningsintern order om att utföra ett uppdrag eller vidta någon annan åtgärd får inte heller överklagas genom besvär.

Åtgärder som gäller utförandet av offentliga tjänster och andra åtgärder som utförs av någon som sköter ett offentligt uppdrag är i princip inte överklagbara. Bedömningen om ett beslut är överklagbart förutsätter prövning från fall till fall. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis var t.ex. ett beslut om placering av en person antingen på ett äldreboende eller på vårdavdelningen på en hälsovårdscentral inte överklagbart eftersom det gällde hur vården skulle ske och fattades utifrån personens individuella behov och kommunens tillgängliga vårdplatser (HFD 2005:84). Däremot kunde ett beslut som gällde en ansökan om att bli intagen på ett äldreboende anses vara överklagbart (HFD 2009:69, omröstn.).

En parts behov av rättsskydd och skyldigheten att trygga de grundläggande rättigheterna kan förutsätta besvär rätt även i situationer där ett egentligt förvaltningsbeslut inte har fattats. I fallet HFD 2013:142 (omröstn.) hade A i ett besvär framhållit att hennes rätt att hålla kontakt med sin vuxne son, som var utvecklingsstörd och bodde på en boendeserviceenhet, hade begränsats enligt vad som framgick av en mötespromemoria som undertecknats av en socialarbetare. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade med hänvisning till artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen samt till 21 § i grundlagen att den regionala förvaltningsdomstolen inte borde ha avisat A:s yrkanden, även om mötespromemorian inte kunde anses utgöra ett överklagbart beslut.

Vilka parter och myndigheter som har besvär rätt ändras inte jämfört med nuläget (7 §). Det är fråga om en allmän bestämmelse, och det är möjligt att separat föreskriva om undantag eller utvidgning, som det gjorts till exempel för kommuninvånare vid kommunalbesvär. I 2 kap. i förvaltningsprocesslagen finns också bestämmelser om allmän besvärinstans (8 §), behörig regional förvaltningsdomstol (10 §), gemensam handläggning i en regional förvaltningsdomstol av ärenden med sakligt samband (11 §) samt grundbesvär (12 §). Till den här delen är den nya förvaltningsprocesslagen exaktare än den gamla.

I 13 § i den nya förvaltningsprocesslagen föreskrivs det om besvärgrund och besvärstid. Besvär får fortfarande anföras endast på laglighetsgrunder. Besvär ska anföras inom 30 dagar från dagar från delfäendet av beslutet. Bestämmelserna om inlämnande av besvär (14 §)

motsvarar i sak nuläget enligt den gamla förvaltningsprocesslagen. Däremot kompletteras förteckningen i lagens 15 § om vad som ska anges i besvären med ett krav på att det i besvären ska anges vad besvärsrätten grundar sig på om det överklagade beslutet inte avser ändringsökanden. Ett exempel på det är kommunalbesvär som baserar sig enbart på medlemskap i kommunen.

Paragraferna om bilagor till besvären (16 §), verkan av en felaktig besvärshanvisning (17 §) samt överföring av ett ärende (18 §) motsvarar i huvudsak de nuvarande bestämmelserna i den gamla förvaltningsprocesslagen.

6. Inledande av andra förvaltningsprocessuella ärenden

I 4 kap. i den nya förvaltningsprocesslagen föreskrivs om inledande av andra förvaltningsprocessuella ärenden än besvär eller extraordinärt ändringsökande. Andra förvaltningsprocessuella ärenden är olika ärenden som inleds vid förvaltningsdomstolen genom en ansökan eller framställning, t.ex. förvaltningstvistemål och ärenden som gäller tvångsomhändertagande enligt barnskyddslagen.

Användningsområdet för bestämmelserna om förvaltningstvister ändras inte. Tvister som ska behandlas som förvaltningstvistemål anges i 20 § i förvaltningsprocesslagen. Det nya är att det föreskrivs om en tid inom vilken förvaltningstvistemål ska inledas.

En ansökan som gäller en förvaltningstvist ska lämnas till den behöriga regionala förvaltningsdomstolen inom **fem år** från det att ärendet blev stridigt. Tidpunkten för när ett tvistemål inleds beror i praktiken på förvaltningstvistemålets natur och detaljerna i situationen. Tvister som gäller förvaltningsavtal kan i allmänhet anses inledas när en avtalspart framställer ett yrkande som gäller avtalet och som den andra parten bestrider. Tvister som gäller andra offentligrättsliga rättsförhållanden kan anses inledas när oenighet om intressen, rättigheter eller skyldigheter konstaterats eller yrkanden i samband med detta har framställts för första gången. Den som framställer ansökan ska lämna en utredning om när den oenighet som förvaltningstvisten gäller har uppstått. Den regionala förvaltningsdomstolen bedömer utifrån parternas utredning om ansökan har lämnats inom utsatt tid.

Tidsfristen på fem år för inledande av förvaltningstvister som gäller offentligrättslig betalningsskyldighet beräknas dock från ingången av det år som följer på det år under vilket betalning har yrkats eller grunden för betalningsskyldigheten har uppkommit. Den som lämnar ansökan ska visa upp en utredning om att betalning har yrkats eller någon annan utredning över när betalningsskyldigheten har uppkommit.

Om tidsfristen för inledande av en förvaltningstvist anges i en bestämmelse i speciallagstiftningen ska den bestämmelsen iakttas. Ett exempel på en sådan bestämmelse är 3 § 3 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

7. Rätt att föra talan samt anlitan av biträde eller ombud

Bestämmelserna om rätten att föra talan samt anlitan av biträde eller ombud i 5 kap. i den nya förvaltningsprocesslagen är mer detaljerade än i den gamla lagen. I 24 § i den nya förvaltningsprocesslagen finns en allmän bestämmelse om rätten att föra talan. Det finns också separata bestämmelser om omyndigas talan, intressebevakarnas rätt att föra talan, hörande av huvudmannen och av intressebevakaren eller vårdnadshavaren, förordnande av intressebevakare för en rättegång, byte av part under rättegång, ombuds och biträdens behörighet, förbud för ombud eller biträde att uppträda, fullmakt för ombud, kontaktperson för ändringsökande samt ombuds och biträdens tystnadsplikt (25–34 §).

8. Handläggning och utredning av ärenden

En förvaltningsdomstol ska också i fortsättningen i enlighet med officialprincipen se till att ett ärende som handläggs blir utrett. Förvaltningsdomstolen ska vid behov be en part eller den myndighet som har fattat beslutet att lägga fram en tilläggsutredning (37 §).

Den som är part och den myndighet som har fattat beslutet ska sanningsenligt lägga fram en utredning om grunderna för sina yrkanden. De ska medverka till utredningen av ärendet på det sätt som ärendets rättsliga natur kräver. Myndigheter ska vid rättegången på ett objektivt sätt beakta både allmänna och enskilda intressen.

I 41 § i lagen ingår villkor för framställande av nya yrkanden och nya grunder till stöd för yrkanden. Villkoren motsvarar i sak nuläget. I 42–44 § i lagen föreskrivs om hörande av parterna och andra aktörer.

8.1 Tidsfrist för tilläggsutredning

I en rättegång i förvaltningsärenden är huvudregeln att en ny utredning kan läggas fram i ett ärende som är under behandling ända tills ett beslut har fattats. Denna huvudregel ingår också i den nya förvaltningsprocesslagen. En förvaltningsdomstol kan dock sätta ut en med hänsyn till ärendets art skälig tidsfrist inom vilken de delaktiga i rättegången ska lämna in eventuellt tilläggsmaterial i ärendet. Förvaltningsdomstolen kan sätta ut denna tidsfrist när den anser att ärendet blivit utrett. Om tilläggsmaterial lämnats in först efter att tidsfristen gått ut, kan domstolen lämna materialet utan avseende. Syftet med bestämmelsen är att trygga rätten att få ett ärende behandlat utan dröjsmål.

8.2 Muntlig förberedelse

En nyhet är också en allmän bestämmelse om muntlig förberedelse (47 §). Muntlig förberedelse kan ordnas för att klarlägga vilka omständigheter de delaktiga i rättegången är oeniga om i ärendet samt vilken utredning det kan läggas fram som stöd för yrkandena. Vid den muntliga förberedelsen hörs inte vittnen eller sakkunniga. Syftet med bestämmelsen är att stärka förvaltningsdomstolens processledning och snabba upp behandlingen av ärendet vid förvaltningsdomstolen. Om muntlig förberedelse ordnas förutsätter detta inte nödvändigtvis att en muntlig förhandling, syn eller inspektion ordnas efter det. Muntlig förberedelse kan emellertid förtydliga en eventuell muntlig förhandling.

8.3 Syn och inspektion

I lagen ingår bestämmelser om syn (48 §) och inspektion (49 §), som är ett nytt, lättare förfarande än en syn. En förvaltningsdomstol kan i fortsättningen i stället för syn förrätta inspektion på platsen för att konstatera fakta. Inspektion får inte förrättas i utrymmen som används för boende av permanent natur.

8.4 Förvaltningsdomstolens rätt att få uppgifter

En annan nyhet är att en förvaltningsdomstol oberoende av sekretessbestämmelserna har rätt att avgiftsfritt på begäran få alla sådana uppgifter och handlingar av en myndighet som är nödvändiga för att ett ärende ska kunna avgöras (50 §). För att den här rätten till uppgifter ska tillgodoses kan domstolen ålägga en myndighet att lägga fram de begärda handlingarna och annan utredning vid vite.

9. Muntlig förhandling

I en förvaltningsprocess är utgångspunkten fortsättningsvis en skriftlig process, som kan kompletteras med muntlig förhandling. Till grund för domstolens avgörande ligger således inte endast material som lagts fram under en muntlig förhandling, och en förvaltningsprocess omfattar inte någon muntlig huvudförhandling, vilket är fallet i ett tvistemål eller en straffprocess. Förvaltningsdomstolen bedömer om det finns behov av att komplettera eller förtydliga det skriftliga förfarandet med muntlig förhandling.

Förvaltningsdomstolen ska ordna muntlig förhandling, om domstolen anser det vara behövligt eller en enskild part framställer ett yrkande om det (57 § 1 mom.). Vid muntlig förhandling kan en part, den myndighet som fattat beslutet, vittnen och sakkunniga höras samt annan utredning tas emot.

Bestämmelserna om ordnande av muntliga förhandlingar har preciserats så att vid bedömningen av skyldigheten att ordna muntlig förhandling betonas huruvida muntliga förhandlingar behövs för att klarlägga fakta eller annars genomföra en rättvis rättegång. I den nya lagen har det preciserats i synnerhet i vilka fall domstolen kan avstå från att ordna muntlig förhandling (57 § 2 mom.).

Enligt den nya förvaltningsprocesslagen kan en muntlig förhandling, liksom tidigare, avgränsas så att den endast gäller en del av ärendet, klarläggande av de delaktigas uppfattningar, mottagande av muntlig bevisning, eller på något annat motsvarande sätt (59 §).

I den nya allmänna lagen finns också en bestämmelse om den muntliga förhandlingens förlopp (60 §). Syftet med bestämmelsen är att göra det lättare för delaktiga och vittnen i en rättegång att förbereda sig inför en muntlig förhandling.

Bestämmelserna om förfarandet vid en muntlig förhandling och bevisning (61–78 §) motsvarar i sak till största delen de gällande bestämmelserna i den gamla förvaltningsprocesslagen. I bestämmelserna om bevisning har emellertid också inkluderats bestämmelser om skydd mot självinkriminering (69 §), vilka grundar sig på praxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Med självinkriminering avses att ett vittne har rätt att vägra yppa en omständighet som skulle medföra risk för att vittnet eller en närstående till honom eller henne ställs under åtal eller som skulle bidra till att deras skuld utreds.

I 68 § i den nya förvaltningsprocesslagen finns en ny bestämmelse om hörande av omyndiga vid en muntlig förhandling. När ett muntligt hörande av en omyndig person övervägs ska hänsyn tas till personens ålder och utvecklingsnivå. Om det behövs för att skydda den omyndige eller för att klarlägga den omyndiges självständiga åsikt, kan han eller hon höras i närvaro av endast en eller flera av förvaltningsdomstolens ledamöter. Vid behov kan förvaltningsdomstolen för den omyndige förordna en stödperson med uppgift att vara ett personligt stöd för honom eller henne vid den muntliga förhandlingen. Syftet med bestämmelsen är att stärka den omyndiges rätt att bli hörd och uttrycka sin åsikt vid rättegången.

10. Förvaltningsdomstolens beslutsfattande

10.1 Prövning av ärenden

I 79 § i den nya förvaltningsprocesslagen föreskrivs det om domstolarnas beslutsvång och beslutsprövning. En domstol ska ta ställning till alla motiveringar som är av betydelse för avgörandet av ärendet. Med det avses relevanta fakta samt en utredning som visar domstolen att de fakta som är relevanta för avgörandet har utretts sanningsenligt.

En domstol har inte behörighet att på ett omfattande sätt pröva omständigheter som utgör grund för lagstridighet men som inte har åberopats under rättegången. Fel i förfaranden hos förvaltningsmyndigheter, såsom uppenbara fel som gäller jäv eller behörighet, kan emellertid vara sådana att förvaltningsdomstolen ska beakta dem på eget initiativ.

I avgörandet HFD 2015:151 som gällde offentlig upphandling (avgörande genom omröstning behovet att höra parterna) hänvisas till 51 § 1 mom. i den gamla förvaltningsprocesslagen, enligt vilket besvärmyndigheten ska pröva alla de omständigheter som framkommit och besluta på vilka omständigheter avgörandet kan grundas. I beslutet konstaterades att när besvär anförts hos marknadsdomstolen, är denna domstol enligt 94 § 1 mom. i upphandlingslagen behörig att pröva om det upphandlingsförfarande som avses i besvären varit sådant som föreskrivs i nämnda bestämmelse. Det hade således varit möjligt för marknadsdomstolen att på tjänstens vägnar pröva upphandlingsförfarandets laglighet också på andra grunder än de som ändringssökanden eller andra parter uttryckligen hade åberopat.

När det är fråga om kommunalbesvär är domstolen inte behörig att pröva besvären i större omfattning än det som anförts inom besvärstiden (se t.ex. HFD 2014:12 där det hänvisas till bestämmelserna i kommunallagen om besvärsgrunder och om att besvärsgrunderna ska presenteras innan besvärstiden löper ut). Bestämmelserna i unionsrätten medför inte heller någon allmän skyldighet för en domstol att pröva ett ärende i större utsträckning än vad som anförts i besvären, såvida detta inte är möjligt enligt nationell rätt.

Däremot ska domstolen på eget initiativ pröva processförutsättningarna, såsom beslutets överklagbarhet, ändringssökandens besvär rätt och iakttagandet av besvärstiden. Om en förutsättning inte uppfylls ska domstolen lämna besvären utan prövning, även om ingen av de delaktiga i rättegången har åberopat detta.

I förvaltningsprocessen är bevisprövningen fortsättningsvis fri. Sättet att framföra bevis begränsas inte till vissa separat reglerade bevismedel och prövningen av bevisens beviskraft regleras inte heller i detalj. Efter att ha prövat alla omständigheter som kommit fram i rättegången ska förvaltningsdomstolen besluta vad som utretts eller trots ändamålsenliga försök förblivit utrett i ärendet.

10.2. Förvaltningsdomstolens beslutsalternativ

Enligt 80 § i den nya förvaltningsprocesslagen benämns en förvaltningsdomstols avgörande antingen beslut eller handläggningsbeslut.

I 81 § i den nya förvaltningsprocesslagen finns en förteckning över alternativen för avgöranden i besvärärenden, till exempel att det överklagade beslutet vidmakthålls eller upphävs. Kriterierna för när besvär ska avvisas har också räknats upp. I 82 § i lagen finns en motsvarande förteckning över alternativen för avgöranden av andra förvaltningsprocessuella ärenden. Bestämmelserna motsvarar nuvarande praxis i förvaltningsdomstolarna, trots att det inte funnits bestämmelser om detta på lagnivå.

Ett särdrag för de kommunalbesvär som avses i 135 § i kommunallagen har enligt vedertagen praxis ansetts vara att domstolen på grund av kommunalbesvärens kassatoriska grundkaraktär inte kan ändra beslut av kommunala myndigheter. I allmänhet kan domstolen endast upphäva eller vidmakthålla beslut som överklagats genom kommunalbesvär (se t.ex. HFD 2009 liggare 3209).

Bestämmelsen om kommunalbesvär grundar sig på den kommunala självstyrelsen som begränsar domstolens behörighet att ingripa i det kommunala beslutsfattandet. Kommunen får självständigt besluta hur den agerar när ett beslut har upphävts. I princip kan domstolen inte heller återförvisa beslut till kommunala myndigheter för ny behandling, utan till de kommunala myndigheternas behörighet hör också att avgöra om ärendet ska behandlas på nytt.

De begränsningar som gäller kommunalbesvär är emellertid inte absoluta. Om det krävs för att en parts rättsskydd ska tillgodoses effektivt, kan domstolen när den godkänner kommunalbesvär återförvisa ärendet till myndigheten för ny behandling eller ändra förvaltningsbeslutet (se t.ex. HFD 2009:10, där domstolen ansåg att om en kommunal tjänsteinnehavare enligt lag har rätt till den lön han eller hon yrkar på är det skydd som den kommunala självstyrelsen åtnjuter samt kommunalbesvärens kassatoriska karaktär inte något hinder för den regionala förvaltningsdomstolen att upphäva den kommunala myndighetens beslut och bestämma att myndigheten ska betala tjänsteinnehavaren en lagenlig lön).

Kommunalbesvärens kassatoriska karaktär påverkar också domstolens möjligheter att på eget initiativ pröva absoluta processförutsättningar. En förvaltningsdomstol kan inte pröva vilken av den aktuella kommunens myndigheter som varit behörig att fatta beslutet om avsaknaden av behörighet inte har åberopats i besvären. Förvaltningsdomstolen ska emellertid trots kommunalbesvärens kassatoriska karaktär självmant pröva om kommunen i fråga överhuvudtaget varit behörig att fatta beslut i ärendet.

10.3 Utnyttjandeförbud

Den nya förvaltningsprocesslagen innehåller en paragraf om utnyttjandeförbud (83 §), som saknar motsvarighet i den gamla lagen. Utnyttjandeförbudet innebär att förvaltningsdomstolen inte får inte utnyttja en utredning som inhämtats i strid med en lagstadgad tystnadsrätt eller tystnadsplikt eller på något annat lagstridigt sätt, t.ex. genom tortyr, om utnyttjandet äventyrar en rättvis rättegång.

10.4 Övriga bestämmelser om förvaltningsdomstolens beslutsfattande

En förvaltningsdomstols beslutsfattande omfattas också av bestämmelserna i den nya förvaltningsprocesslagen om beaktande av dröjsmål vid handläggningen av en administrativ ekonomisk påföljd av straffkaraktär (84 §), omröstning (85 §), innehållet i beslut och beslutsskäl (86 och 87 §) samt besväransvisningar till beslut av en förvaltningsdomstol (88 och 89 §).

11. Delgivning

I 9 kap. (90–94 §) i den nya förvaltningsprocesslagen föreskrivs om delgivning av förvaltningsdomstolars beslut. Delgivningsförfarandet förenklas. Enligt huvudregeln ska ett beslut eller en annan handling av en förvaltningsdomstol delges per brev eller med ett elektroniskt meddelande genom användning av den processadress som delgivningens mottagare meddelat domstolen för detta ändamål (vanlig delgivning) (90 §).

Delgivningen av en handling ska verkställas bevisligen endast om den gäller ett förpliktande beslut och tiden för sökande av ändring eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens

rätt börjar löpa från delfåendet av beslutet. Även ett sådant beslut kan sändas som vanlig delgivning till den advokat, det offentliga rättsbiträde eller det rättegångsbiträde med tillstånd som parten använder. Alternativen för bevislig delgivning, till exempel bevislig elektronisk delgivning, räknas upp i lagen.

På den här punkten är syftet med lagen att snabba upp och förenkla delgivningsförfarandet ur såväl förvaltningsdomstolarnas som parternas och myndigheternas synvinkel. Ett annat syfte är att förvaltningsdomstolarna i olika situationer ska kunna välja ett optimalt delgivningssätt för varje handling.

12. Rättegångskostnader

Bestämmelserna om ersättning av rättegångskostnader (95–101 §) i den nya förvaltningsprocesslagen hålls i sak oförändrade.

En delaktig i rättegången är även i framtiden skyldig att helt eller delvis ersätta en annan delaktigs rättegångskostnader, om det särskilt med beaktande av avgörandet i ärendet är oskäligt att denne själv ska stå för sina rättegångskostnader. En enskild parts skyldighet att ersätta en myndighets rättegångskostnader bestäms på samma sätt som i nuläget enligt huruvida den enskilda parten har framställt ett uppenbart ogrundat yrkande.

När ersättningsskyldigheten bedöms kan hänsyn tas till bland annat ärendets rättsliga oklarhet, de delaktigas egna åtgärder och ärendets betydelse för parten. I motsats till den gamla förvaltningsprocesslagen betonar den nya lagen dock inte betydelsen av ett fel från myndighetens sida.

Enligt 74 § 2 mom. i den gamla förvaltningsprocesslagen ska det då frågan om en offentlig parts ersättningsskyldighet prövas särskilt beaktas om rättegången har orsakats av ett fel hos myndigheterna. I rättspraxis har myndigheternas agerande bedömts till exempel i avgörandet HFD 2016:26, där en kommunal myndighet fogat en besväransvisning till ett beslut men där den regionala förvaltningsdomstolen lämnade besvären utan prövning eftersom den ansåg att beslutet endast gällde beredningen och därför inte fick överklagas. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att frågan om huruvida beslutet fick överklagas i det aktuella fallet kunde tolkas på olika sätt, och att myndigheten därför inte begått något misstag genom att foga en besväransvisning till beslutet. Myndigheten skulle därmed inte åläggas att ersätta ändringssökandens rättegångskostnader i den regionala förvaltningsdomstolen.

13. Rättelse och komplettering av beslut

I 11 kap. i den nya förvaltningsprocesslagen ingår bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas möjligheter att rätta eller komplettera sina beslut (102–105 §).

14. Besvär över beslut av förvaltningsdomstolar

14.1 Huvudregeln är besvärstillstånd

Den nya huvudregeln för fortsatt besvär är ett besvärstillstånds-förfarande (107 §). Ett beslut som en regional förvaltningsdomstol har fattat får överklagas genom besvär hos Högsta förvaltningsdomstolen, om Högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Bestämmelser om avvikelser från besvärstillstånds-förfarandet utfärdas separat. I de tidigare bestämmelserna var läget det omvända: bestämmelser om besvärstillstånd utfärdades separat. Den här ändringen är därmed betydande.

Allmänna hänvisningar till den gamla förvaltningsprocesslagen i den övriga lagstiftningen ska från 1.1.2020 betraktas som hänvisningar till lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Bestämmelser enligt vilka besvär över regionala förvaltningsdomstolars beslut får anföras hos Högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i den gamla förvaltningsprocesslagen avser således ett förfarande med besvärstillstånd efter att den nya allmänna lagen har trätt i kraft.

Bestämmelsen gäller endast sökande av ändring i de regionala förvaltningsdomstolarnas beslut. Det föreskrivs separat om besvärstillstånd vid sökande av ändring i en annan förvaltningsdomstols beslut. Bestämmelser om besvärstillstånd vid sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen finns till exempel i upphandlingslagen (1397/2016).

14.2 Grunder för beviljande av besvärstillstånd

Besvärstillstånd ska enligt 111 § i den nya förvaltningsprocesslagen beviljas, om:

- 1) det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet avgörs av Högsta förvaltningsdomstolen (prejudikatgrund),
 - Behovet av ett prejudikat som styr avgörandep Praxis kan till exempel gälla rättsfrågor där de regionala förvaltningsdomstolarna har fällt motstridiga avgöranden. Ett prejudikat behövs också om ärendet anknyter till rättsfrågor som gäller tillämpningen av ny lagstiftning eller som annars kan tolkas på olika sätt och är av betydelse i en större omfattning än enbart i det aktuella fallet, och rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen saknas.
- 2) det finns särskilda skäl för Högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel
 - Det kan vara fråga om ett uppenbart sakfel eller ett sådant fel i förfarandet som kan ha påverkat avgörandet. Grunden kan också vara något annat uppenbart fel än ett sådant fel som tillåter att beslutet upphävs genom extraordinärt ändringssökande.
- 3) det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd.
 - Sådana skäl kan t.ex. vara att ärendet har ekonomisk eller i övrigt särskilt stor betydelse för ändringssökandens rättsskydd eller ett allmänt intresse. Ett annat vägande skäl kan vara att det i en likadan situation är en part som får besvärstillstånd och vinner målet, vilket ofta sker i en förvaltningsprocess. Då bör besvärstillstånd för jämlikhetens skull vanligen beviljas även andra i samma ställning som ansökt om besvärstillstånd.

Högsta förvaltningsdomstolen kan också bevilja besvärstillstånd i fråga om endast en del av förvaltningsdomstolens överklagade beslut.

14.3 Kommunalbesvär

Bestämmelserna om besvärstillstånd i den nya förvaltningsprocesslagen gäller inte sökande av ändring enligt kommunallagen. Avsikten är dock att motsvarande bestämmelser om besvärstillstånd ska tas in i kommunallagen. Detta har lagts fram i regeringens proposition 61/2019 rd, vars lagförslag riksdagen godkände 16.12.2019.

14.4 Myndigheternas besvär rätt utvidgas

Myndigheternas besvär rätt utvidgas genom 109 § i den nya allmänna lagen. Den myndighet som fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet har i fortsättningen rätt att överklaga ett beslut av en förvaltningsdomstol i första instans hos en högre förvaltningsdomstol, om förvaltningsbeslutet har ändrats eller upphävts i första instans. Hittills har den myndighet som fattat ett förvaltningsbeslut haft rätt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut enbart med stöd av bestämmelser i speciallagstiftning eller om besvär rätten behövs på grund av det allmänna intresse som myndigheten bevakar.

Genom att ge den myndighet som fattat beslutet besvär rätt skapar man samtidigt en möjlighet att få ett prejudikat av Högsta förvaltningsdomstolen också i sådana fall där den regionala förvaltningsdomstolens beslut har varit positivt för parten. Ett sådant ärende kan inbegripa tolkningsfrågor som kräver ett vägledande avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen för att förtydliga och förenhetliga myndigheternas beslutspraxis.

15. Extraordinärt ändringssökande

Det extraordinära ändringssökandet förtydligas. I fråga om extraordinärt ändringssökande sammanförs grunderna för klagan med grunderna för återbrytande. Klagan frångås som ett självständigt extraordinärt rättsmedel. De extraordinära rättsmedlen är i fortsättningen återställande av försutten tid och återbrytande av lagakraftvunnet beslut (113 §). Det är fråga om en ändring av teknisk karaktär, avsikten är inte att ändra på tillämpningen eller tolkningen.

16. Verkställigheten av beslut samt interimistiska förordnanden i domstol

I 122 § i den nya förvaltningsprocesslagen föreskrivs om hur besvär inverkar på möjligheten att verkställa ett beslut. Paragrafen gäller verkställbarheten av både förvaltningsbeslut och beslut av en förvaltningsdomstol. Utgångspunkten är att besvär skjuter upp verkställigheten av beslutet.

Besvär hos Högsta förvaltningsdomstolen utgör dock inte ett hinder för att verkställa beslutet i ett ärende där det behövs besvärstillstånd. Verkställigheten får dock inte inledas om besvären skulle bli meningslösa till följd av verkställigheten.

Ett beslut får verkställas trots att det inte har vunnit laga kraft också om

- 1) så föreskrivs i lag (till exempel 143 § i kommunallagen),
- 2) beslutet till sin natur är sådant att det ska verkställas omedelbart,
- 3) verkställigheten med hänsyn till ett allmänt intresse inte kan skjutas upp.

En förvaltningsdomstol kan meddela ett förordnande om verkställigheten av ett förvaltningsbeslut eller ett annat interimistiskt förordnande (123–124 §).

17. Ändringen av förvaltningslagen

Till 47 § 2 mom. i förvaltningslagen har fogats en bestämmelse om att besväransvisningen även ska innehålla uppgifter om eventuella avgifter som tas ut för behandlingen av besvär. I de fall behandlingen av besvär är avgiftsbelagd enligt lagen om domstolsavgifter (1455/2015) ska detta framgå av besväransvisningen. Uppgifter om avgifterna kan ingå i besväransvisningen eller bifogas den.

18. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

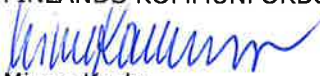
Den nya förvaltningsprocesslagen träder i kraft 1.1.2020. På sökande av ändring i förvaltningsbeslut eller beslut av förvaltningsdomstolar som fattats före 1.1.2020 tillämpas den gamla förvaltningsprocesslagen. Den nya lagen tillämpas på sökande av ändring i beslut som fattats efter 31.12.2019.

På extraordinärt ändringssökande tillämpas den gamla förvaltningsprocesslagen dock endast om det extraordinära ändringssökandet inlets innan den nya förvaltningsprocesslagen trätt i kraft 1.1.2020.

Behandlingen av ärenden som inlets i en förvaltningsdomstol före 1.1.2020 slutförs med tillämpning av den gamla förvaltningsprocesslagen.

Ändringen av 47 § 2 mom. i förvaltningslagen, som gäller uppgifterna i besväransvisningar, träder i kraft 1.1.2020.

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND


Minna Karhunen
verkställande direktör


Jonna Törnroos
jurist