

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Synpunkter på förvaltningskontrollen i Finland de lege ferenda

Genväg — sen väg

Förvaltningskontrollens största dilemma i dagens Finland — den alltför stora målanhopningen med därav följande negativa verkningar för medborgarens rättsskydd — synes till stor del bero på att man vid gestaltandet av denna kontroll önskat ta en genväg förbi ett formellt domstolsförfarande med de risker detta kan medföra. Syftet har säkerligen varit fullt lovligt: genom att göra det så enkelt som möjligt att söka ändring underlättas vägen till rättsskydd. Men om denna väg trots allt blir lång och vägens mål dessutom ej med säkerhet nås, så finns det anledning att fråga sig om genvägen ändå är den rätta vägen.

Vad avser jag med genväg i detta sammanhang? Svaret är enkelt: förvaltningsbesvärskontroll såsom huvudsakligt medel att säkra rättsskyddet i förvaltningen. Det sistnämnda är givetvis målet för och avsikten med förvaltningsrättskontrollen.

Med förvaltningsbesvär menas det förfarande som regleras i Förv-BesvL 1950: »... ändring sökes av beslut i ärenden, vilka handläggas av förvaltningsmyndighet och i vilka ändringssökande icke bör ske vid allmän domstol» (1 § 1 st). »Lägre förvaltningsmyndighets beslut överklagas ... hos den högre förvaltningsmyndighet, under vilken den myndighet lyder, som fattat beslutet» (6 §). Det kommunala besvärsinstitutet lämnas på grund av sin speciella natur utanför denna framställning.

Det är uppenbart att det enklaste och billigaste sättet att föranstalta förvaltningskontroll är att låta denna ske så att sakägare kan få förvaltningsbeslut omprövat av den beslutsfattande eller av överordnad myndighet.

Dubbla förvaltningskontrollssystem

En förvaltningsintern kontroll finns så gott som överallt i världen. En annan sak är att man på de flesta hållen kompletterat denna

med andra former av uppsikt. Självrättelse och förvaltningsbesvär är i dag blott sällan den huvudsakliga metoden att åstadkomma rättskontroll av förvaltningsbeslut. Härvid har man i allmänhet övergått till andra former av uppsikt, framför allt till domstolskontroll av förvaltningen.

Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike är två representativa exempel på stater med särskilda förvaltningsdomstolar. Vid sidan av den formlösa klagokontrollen, som likväl ej binder myndigheterna vid någon skyldighet att vidtaga åtgärder, upprätthåller man två parallella system av egentliga efterhandskontroll av förvaltningsbeslut.

Det ena systemet (die verwaltungsinterne Kontrolle, Vorverfahren; recours administratif) innebär antingen anspråk på rättelse riktat till den beslutande myndigheten (Einspruch eller Widerspruch; recours gracieux) eller förvaltningsbesvär hos överordnad myndighet (Beschwerde, jfr även Widerspruch; recours hiérarchique). Denna kontroll kan självklart omfatta både rättsfrågor och lämplighetsspörsmål.

I Tyskland bör missnöjd part i allmänhet först gå den förvaltningsinterna vägen innan han kan bringa ett förvaltningsmål till förvaltningsdomstols prövning. *Widerspruch* där avgörandet: *Widerspruchsbescheid* i regel iaktas av överordnad myndighet) är det viktigaste förvaltningsinterna rättsmedlet; *Einspruch* förekommer huvudsakligen som beskattningskontroll, *Beschwerde* i samband med ett fåtal speciallagar. I Frankrike är *recours administratif* ej i allmänhet (men nog enligt vissa specialförfattningar) någon absolut förutsättning för att kunna vid förvaltningsdomstol anföra ogiltighetstalan betr. förvaltningsbeslut (*excès de pouvoir*), men i praktiken går missnöjd part i allmänhet denna enklare väg först, innan han drar ärendet till domstol.

I sådana länder där de allmänna domstolarna är behöriga att kontrollera också förvaltningen är det naturligt att man skapat enklare kontrollsystem som i första hand anlitas för att ej alltför mycket belasta de allmänna domstolarna. Förutom förvaltningsintern kontroll i egentlig mening förekommer vanligen också speciella besvärsorgan (t.ex. de engelska administrative tribunals).

Medborgaren i Tyskland, Frankrike eller England nöjer sig oftast med de möjligheter till rättsskydd som den förvaltningsinterna kontrollen erbjuder (eller för Englands vidkommande de speciella tribunals). Behandlingen inom förvaltningens egen ram av anspråk på självrättelse eller förvaltningsbesvär är mer formfri och enkel än

Synpunkter på förvaltningskontrollen i Finland de lege ferenda

domstolsförfarandet, som blott tillgripes i svårare fall då större rättsliga intressen står på spel. Dessutom tar den förvaltningsinterna kontrollen hänsyn också till billighets- och lämplighetssynpunkter.

Förvaltningen är utan tvivel väl skickad att själv lösa sina problem. Den förfogar över den administrativa sakkunskapen. Man kan utgå ifrån att de resultat den förvaltningsinterna kontrollen frambringar är rationella och beaktar helhetens intressen.

Å andra sidan är det uppenbart att det icke är nog med en inre förvaltningskontroll. Medborgarens rättsskydd kräver att förvaltningen skall kunna underkastas uppsikt också av domstol. Ett samhälle som gör anspråk på att bli betraktat som en rättsstat bör kunna garantera medborgarna en domstolskontroll av sin förvaltning.

I Tyskland, Frankrike och England är således — i motsats till Finland — besvär- och domstolskontrollen ej kombinerade. Man upprätthåller dubbla system dels för att möjliggöra en allsidig förvaltningskontroll, dels för att den förvaltningsinterna kontrollen utgör ett i stora förhållanden nödvändigt filter som sällar bort rutinärendena. Blott de betydelsefullaste målen — detta är åtminstone avsikten — skall nå domstolarna.

Det finländska (och svenska) genvägssystemet

I Finland (liksom i Sverige) har man sökt en genväg genom att i stort sett kombinera den förvaltningsinterna och domstolskontrollen i det som kallas förvaltningsbesvär, men som alltså också — för Finlands vidkommande likväl endast i högsta instans (HFD) — gör anspråk på att betraktas som egentlig rättskipning. Hos oss fungerar myndigheter som är organiserade närmast som förvaltningsdomstolar (länsrätterna) i stor utsträckning som förvaltningsbesvärsinstanser. Tillika har vi egentliga förvaltningsmyndigheter (t.ex. länsstyrelserna) med samma funktioner.

Besvär över förvaltningsmyndighets beslut kan anföras direkt hos länsrätt i ett mycket stort antal fall, varvid ärendet således icke först omprövs av egentlig förvaltningsmyndighet. Då egentliga förvaltningsmyndighet (förutom länsstyrelserna också vissa centrala ämbetsverk samt ministerier och statsrådets allmänna sammanträde) tillagts behörighet att avgöra förvaltningsbesvär, sker detta med förbigående av länsrätt. Fullföljdsmyndighet är i sistnämnda fall direkt HFD.

Länsrätt sysslar visserligen främst med rättsfrågor, men är obehindrad att pröva även lämplighetsspörsmål i samband med förvalt-

ningsbesvär. Därtill kommer att begreppet rättsfråga enligt hävdvunnen finländsk praxis uppfattas mycket vidsträckt, innefattande t.ex. tillämpningen av elastiska normer. Sålunda ter sig HFD:s rättskontroll i praktiken närmast som förvaltningskontroll. Skillnaden mellan HFD:s kompetens (som alltså i princip är begränsad till rättskipning) och den svenska regeringsrättens kompetens (som ej begränsas av denna regel) är rätt obetydlig. Därtill kommer att länsrätt och HFD utövar en typisk förvaltningsbefogenhet, då de i egenskap av besvärsmyndigheter ändrar förvaltningsbeslut. En domstol kan icke ändra, endast upphäva olagliga förvaltningsåtgärder.

Man finner således hos oss en kombination av förvaltnings- och rättskontroll handhavd av en kombination av egentliga förvaltningsmyndigheter och domstolsliknande organ. Detta ville jag betrakta som en strävan att anvisa genvägar för åstadkommande av rättsskydd.

Kritik

I allmänhet uppfattas det hos oss såsom positivt att man strävar efter att lösa problemet med den förvaltningsrättsliga kontrollen på ett enkelt sätt. Man har valt en praktisk lösning, lämpad för våra förhållanden, som dessutom är historiskt förankrad. Varför upprätthålla ett dyrbart och formbundet förvaltningsdomstolsmaskineri, då man kan klara sig med en kombination av förvaltningsintern och -extern kontroll?

Uppenbart är att vårt system är både lättfattligt för medborgarna och dessutom förhållandevis billigt. I stort sett bygger vi på Förv-BesvL:s enkla principer. Ytterst ringa formkrav ställs på förvaltningsbesvär. En följd härav är att det krävs blott ett minimum av kunskaper och färdighet, som en lekman lätt kan inhämta, för att få ett ärende prövat, också i högsta instans (HFD). Sistnämnda argument har i finländska förhållanden en stor tyngd, negativt inställd som man i allmänhet är till allt slags »juristeri». Också domstolarna synes i de flesta fallen föredra att ha att göra med parterna direkt; advokaterna blott krånglar till sakerna!

Man kan likväl fråga sig om vårt system, som blott i ringa grad utvecklats sedan 1950-talet och som till sina huvuddrag utformades redan 1918, mera fyller samtidens krav på kontroll av förvaltningen. Både avsaknaden av egentlig förvaltningsintern kontroll i efterhand som av förvaltningsdomstolskontroll i egentlig mening kan betraktas som brister, då den ena kontrollformen utesluter den andra.

Synpunkter på förvaltningskontrollen i Finland de lege ferenda

Självrättelse och förvaltningsklagan

I beskattningsförfarandet känner man till både debiteringsrättelse och anmärkning till prövningsnämnd såsom förvaltningsinterna kompletter till domstolskontrollen (LR och HFD). Också inom socialförvaltningen förekommer en form av förvaltningsintern kontroll, då av tjänsteinnehavare fattat beslut skall prövas av socialnämnden innan besvär kan anföras hos länsrätten.

Formlös klagan till överordnad myndighet praktiseras i viss utsträckning, vartill kommer klagan hos JK och JO som kan gälla både förvaltningen och rättskipningen. Överordnad myndighet, lika litet som JK och JO, har emellertid ej befogenhet att rätta av underordnat organ fattat beslut annat än i samband med regelrätt besvärsförfarande. Principen om den hierarkiska subordinationen som vi möter i Frankrike och som ger den högre förvaltningen så stora möjligheter att ingripa i myndigheternas åtgärder på lägre nivå är okänd i Finland och i Sverige. Förvaltningsklagan fungerar hos oss därför blott som ett slags »säkerhetsventil», som dock på längre sikt kan ha en viss verkan som ett medel att förbättra förvaltningens nivå och skapa större säkerhet för medborgaren.

Det finns uppenbarligen ej heller något behov att utbygga förvaltningsklagan till ett egentligt rättsmedel så länge som vi håller fast vid förvaltningsbesvär som den huvudsakliga formen av förvaltningskontroll. Förvaltningsklagan och förvaltningsbesvär står varandra alltför nära, eftersom myndigheterna hos vilka klagan resp. besvär anföras i stor utsträckning är desamma.

Tillkomsten av FörvBesvL 1950 innebar visserligen att förvaltningsbesvärsinstitutet blev tydligare avgränsat. Endast om förvaltningsbesvär ombildas till talan vid förvaltningsdomstol finns det anledning att utveckla förvaltningsklagan, men då närmast i riktning mot ett förvaltningsbesvärsinstitut vars verkningar begränsar sig till förvaltningsmyndigheternas krets.

Synpunkter de lege ferenda

En metod att förbättra förvaltningskontrollen hos oss vore att dels bygga ut den inre förvaltningskontrollen, dels skapa en domstolsuppsikt i egentlig mening.

Förvaltningsbesvärsinstitutet skulle fortleva, men begränsas till förvaltningen. Överordnad myndighet (länsstyrelse, centralt ämbets-

verk, ministerium) vore besvärinstanser; fullföljd av besvär som i första instans anföras hos högre förvaltningsmyndighet hos ministerium eller statsrådet kunde också tänkas. Förvaltningsbesvär skulle kunna omfatta både laglighet och ändamålsenlighetsaspekter av ett ärende. Ett felaktigt beslut kunde av besvärsmyndigheten ersättas med ett riktigt.

Däremot skulle förvaltningsbesvär ej mera vara ett medel att åstadkomma att förvaltningsbeslut prövades av domstol. Ett annat rättsmedel skulle skapas för detta ändamål (talan om upphävande av olagligt förvaltningsbeslut). Domstol (länsrätt i första instans, HFD i andra instans) skulle endast ha rätt att pröva laglighetsfrågor. Den skulle ej kunna ändra ett olagligt beslut utan endast upphäva det med åtföljande skyldighet för förvaltningen att själv se till att nytt lagligt beslut fattades. Såsom domare borde också länsrätts ledamöter stå oberoende i förhållande till den förvaltande makten och äga samma administrativa oavsättlighet som i dag tillkommer förvaltningsråden.

Varför företaga en dylik reform? Den omständigheten att man följt denna väg utomlands betyder väl icke att den behövde vara den bästa också för finländskt vidkommande. Den går också i annan riktning än de i Sverige på 1970-talet genomförda reformerna.

Uppenbart är att detta icke vore någon genväg. Tar vi som exempel social- och hälsovårdsförvaltningen så skulle det föreslagna systemet kunna innebära att man kunde anföras förvaltningsbesvär över social- och hälsovårdsnämndens beslut hos länsstyrelsen; fullföljdsinstans vore socialstyrelsen eller medicinalstyrelsen och social- och hälsovårdsministeriet (tre instanser). Leder förvaltningsbesvär ej till önskat resultat kunde samma ärende bringas till förvaltningsdomstols prövning (länsrätt), varefter ändringssökande i HFD ännu vore möjligt.

Man kunde förenkla situationen genom att t.ex. föreskriva att förvaltningsbesvär kunde anföras blott i en instans, liksom man kan begränsa möjligheten att överklaga länsrätts avgörande i mindre viktiga ärenden, som först prövats av olika förvaltningsinstanser.

Beträffande skatteärenden vore det rätt naturligt att skapa förvaltningsbesvärinstanser specialiserade på skattemål i stället för att anlita länsstyrelse. Vid sidan av lagtolkning borde billighetsöverväganden härvid ges ett visst utrymme. Prövningsnämnden kunde det oaktat kvarstå som en anmärkningsinstans. Detta betydde att innan

Synpunkter på förvaltningskontrollen i Finland de lege ferenda

ett skatteärende kommer till länsrätten skulle det ha varit föremål för minst en, men i många fall två förvaltningsinterna organs kontroll.

I byggnadsmål har idag länsstyrelserna, men också inrikesministeriet rollen av besvärsmyndigheter som en följd av dessa organs funktion såsom underställningsinstanser i byggnadsplaneringsärenden. Här skulle det gälla blott att komplettera denna uppsikt med länsrättskontroll.

Beskattning är en så specialiserad och arbetsdryg verksamhet att särskilda förvaltningsbesvärsinstanser synes motiverade vid sidan av förvaltningsdomstolarna. I övrigt skulle emellertid de allmänna förvaltningsmyndigheterna fungera som besvärsorgan — en funktion som ej är dem främmande i dag, då så många sådana myndigheter redan har denna kompetens. I övrigt skulle det gälla att förstärka och utbygga dem så att de på ett tillfredsställande sätt förmår handha sina utökade uppgifter.

Man borde sträva till att såvitt möjligt förena både egentliga förvaltnings- och besvärsfunktioner hos samma tjänstemän, om fördelarna med ett dylikt förvaltningsinternt besvärssystem skall kunna utnyttjas. En viss fara föreligger nämligen om förvaltningsbesvärshandläggningen anförtros specialiserade organ, att dessas grepp på sin uppgift blir mer formaljuridiskt än administrativt. Resultatet blir då ungefär detsamma som om ärendet dragits inför förvaltningsdomstol.

Borde man då stadga förvaltningsbesvärsvägen som ett obligatoriskt förfarande innan domstolsvägen kan anlitas? Åtminstone i fråga om skattemål borde en sådan ordning införas. Blott tillkomsten av en ny obligatorisk prövningsinstans kunde effektivt avlasta förvaltningsdomstolarna en del av deras onaturligt stora arbetsbörda när det gäller skattemål. Den nya skattebesvärsinstansen borde självfallet göras ytterst kompetent och ges stora personalresurser.

I övrigt kunde man kanske — med vissa undantag — låta sakägare bestämma om han först önskar gå förvaltningsbesvärsvägen innan han drar sitt mål inför domstol. I praktiken skulle parterna med stor sannolikhet först pröva den förvaltningsinterna vägen, då denna är billigast och lättast framkomlig och snabbast leder till resultat. En avsevärd minskning av förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda borde sålunda kunna påräknas även för andra ärendens vidkommande än skattemål.

Förvaltningsbesvärsförfarandet skulle bibehållas vid det nuvarande, m.a.o. vid ett minimum av förföreskrifter.

Tore Modeen

Däremot kunde man ställa större krav på dem som går domstolsvägen. Strängare formkrav vid anhängiggörande av talan vid domstol vore gällande. De mål som kommer till domstolen borde vara väl förberedda, så att domstolen mer än vad idag är fallet kunde koncentrera sig på rättsfrågan. Självklart är visserligen att officialprincipen skulle kvarstå som en grundläggande regel i förvaltningsdomstolsprocessen. Men redan förförfarandet inom förvaltningen bör vara ägnat att utreda ett ärende rätt ingående. Eftersom staten (kommun) alltid är åtminstone den ena parten i processen kan man förvänta sig från det hållet ett kompetent sakförande. Man borde sträva till att också enskilda talan vid förvaltningsdomstol drevs av jurist; uppkomsten av en advokatkår med goda insikter i förvaltningsfrågor kunde därmed främjas. En höjning av förvaltningsrättskipningens nivå kunde med dessa medel påräknas.

Konklusion

En reform av vårt förvaltningskontrollssystem enligt mönster (ehuru ej kopierat) efter Tyskland eller Frankrike skulle erbjuda en möjlighet till förbättring av en organisation som synes föråldrad mot bakgrunden av den offentliga sektorns kraftiga tillväxt och den starka ökningen av förvaltningsbesvär som gör sig kännbar också i våra förhållanden.