



3.9.2018

TILLÄMPNINGEN AV BESVÄRSTILLSTÅNDSSYSTEMET I HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

En utvidgning av besvärstillståndssystemet som en del av förvaltningsprocessens utveckling

Högsta förvaltningsdomstolen, som igår 2.9.2018 inledde sitt hundraförsta verksamhetsår, har långsiktigt och målmedvetet byggt Finland som rättsstat. Till rättsstatens grundvalar hör den offentliga maktens lagbundenhet samt ett effektivt rättsskyddssystem som garanterar den enskildes rättigheter. Möjligheten att få ett myndighetsbesluts lagenlighet granskad i en förvaltningsdomstol garanterar individens grundläggande och mänskliga rättigheter, förvaltningens lagbundenhet och att rättsstatsprincipen förverkligas.

Under sina hundra verksamma år har högsta förvaltningsdomstolen varit initiativrik i att utveckla lagstiftningen för att garantera erhållandet av rättsskydd inom förvaltningsrättskipningen. De huvudsakliga milstolparna under utvecklingens gång har varit den allmänna besvärsrätten som trädde i kraft genom 1950 års lag om ändringssökande i förvaltningsärenden och anordnandet av förvaltningsrättskipningen i första instans i och med grundandet av länsrätterna år 1955. I följande skede utvecklades länsrätterna till självständiga domstolar år 1989 och år 1999 till förvaltningsdomstolar i första instans med domsrätt i förvaltningsprocessuella ärenden. Marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen ingår i det förvaltningsprocessuella systemet som specialdomstolar.

Tydliga och flexibla rättegångsbestämmelser för processen i förvaltningsdomstolarna skrevs in i 1996 års förvaltningsprocesslag. Lagen har sedermera genomgått delreformer bland annat genom att bestämmelserna om grunderna för besvärstillstånd sammanfördes i 13 § i förvaltningsprocesslagen. Bestämmelserna om kommunalbesvär som ingår i kommunlagen har garanterat kommunmedlemmarnas möjlighet att få kommunala organs och myndigheters beslut prövade av domstol. Förslaget till en ny förvaltningsprocesslag (lag om rättegång i förvaltningsärenden) som för tillfället behandlas i riksdagen (RP 29/2018 rd) skulle uppdatera och komplettera de nuvarande förvaltningsprocessbestämmelserna att motsvara dagens behov.

Lagen om förvaltningsförfarande (1982) och den senare förvaltningslagen (2003) har å sin sida skapat regler för myndigheternas beslutsfattande. I detta ingår i allmänhet också möjligheten att begära omprövning av ärendet i ett skilt omprövningsförfarande. Ett förvaltningsförfarande som till sina grunder är tydligt och starkt lägger grunden för en fungerande förvaltningsprocess.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

Som ett resultat av den hundraåriga utvecklingen har Finland ett förvaltningsrättsligt rättsskyddssystem som grundar sig på allmän besvärsmätt och en förvaltningsdomstolsorganisation i två instanser, som möjliggör en effektiv kontroll av myndighetsverksamhetens lagenlighet och garanterar verkställigheten av den enskildes rättigheter, speciellt grund- och mänskliga rättigheter. Förvaltningsprocessen har en central ställning i förverkligandet av de rättigheter som härör ur europeiska människorättskonventionen och unionsrätten.

Med undantag för några specialfall fungerar högsta förvaltningsdomstolen inte som första och enda domstolsinstans inom förvaltningsrättskipningen, utan ärendet behandlas i första instans av en regional förvaltningsdomstol eller marknadsdomstolen. I den förvaltningsprocessuella utvecklingen ska de olika domstolsinstansernas ändamålsenliga arbetsfördelning betonas samt en enhetlig och tidsenlig rätts- och förvaltningspraxis garanteras.

Genom åren har det i allt flera ärendekategorier skilt stadgats om besvärstillstånd som en förutsättning för att man ska kunna anföras besvär över förvaltningsdomstolens beslut. Besvärstillståndsförfarandet har utvidgats från skatteärenden till att täcka ett antal olika ärenden och ärendekategorier. I flertalet av dessa bestämmelser ingår en hänvisning till förvaltningsprocesslagens förenhetligade besvärstillståndsgrunder. Samtidigt har antalet besvärstörbud kunat minskas. Besvärstörbuden har i olika situationer förhindrat att besvär över förvaltningsdomstolens beslut anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Utvecklingen av såväl strukturen som förfarandet inom förvaltningsprocessen har gett högsta förvaltningsdomstolen anledning att ompröva sin tidigare förbehållsamma inställning till en utvidgning av besvärstillståndsförfarandet. Detta motsvarar den ståndpunkt riksdagen och grundlagsutskottet har tagit i sina senaste ställningstaganden och utlåtanden. Högsta förvaltningsdomstolen har också tagit initiativ till sådana lagändringar som skulle möjliggöra att besvärstillstånd införs (till exempel i barnskydds- och handikappserviceärenden) och som skulle garantera att högsta förvaltningsdomstolen inte fungerar som första instans i domstolskontrollen av myndighetsbeslut (vissa kommunikationsmarknadsärenden). Sedan en tid tillbaka förutsätts besvärstillstånd i merparten av de ärenden högsta förvaltningsdomstolen behandlar. Speciellt den ökade mängden utlänningsärenden har bidragit till detta.

De regionala förvaltningsdomstolarna och marknadsdomstolen, som är specialdomstol på riksnivå i mål som gäller konkurrens och offentlig upphandling, har befast sin ställning inom förvaltningsrättskipningen som domstolar i första instans och utgör en av förvaltningsprocessens grundvalar. Sakkunskapen i förvaltningsdomstolarna, sammansättningarna med sakkunnigledamöter, vedertagen praxis att hålla muntlig förhandling och erfarenhet av olika ärendekategorier garanterar att parternas rättsskydd tryggas redan i första instans i alla typer av ärenden. Dessa rättsskyddsgarantier utgör en stadig grund för att besvärstillståndsförfarandet kan bli huvudregel i högsta förvaltningsdomstolen. Från huvudregeln kan man av särskilda skäl avvika. I de sällsynta fall där högsta förvaltningsdomstolen utgör första och enda domstolsinstans är det naturligtvis inte möjligt att införa besvärstillstånd som en förutsättning för att anföras besvär. Sådana ärenden gäller till exempel prövning av statsrådsbesluts lagenlighet.

Högsta förvaltningsdomstolen anser det viktigt att ett heltäckande besvärstillståndsförfarande förverkligas. Utgångspunkten ska vara att besvärstillstånd förutsätts i alla fall där besvär över förvaltningsdomstolens eller marknadsdomstolens beslut anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Detta skulle innebära att det föreskrivs separat om de fall där besvärstillstånd inte krävs för att söka ändring i ett domstolsbeslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Denna utgångspunkt har omfattats i förslaget till lag om rättegång i förvaltningsärenden (RP 29/2018 rd) som för tillfället behandlas i riksdagen.

Samtidigt är det skäl att försäkra sig om att inga sådana specialbestämmelser om ändringssökande som tillåter besvär till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd blir i kraft. Det borde endast i undantagsfall vara möjligt att besvära sig över förvaltningsdomstolens eller marknadsdomstolens beslut direkt till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd, eller söka ändring i en förvaltningsmyndighets beslut direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Att besvärstillstånds-förfarandet formas till det huvudsakliga sättet att söka ändring inom förvaltningsrättskipningen svarar mot det ökade behovet att garantera parternas rättssäkerhet, en snabb rättegång samt en meningsfull och effektiv allokering av resurserna och sakkunskapen mellan de olika domstolsinstanserna.

Grunderna för beviljande av besvärstillstånd

Besvärstillståndssystemet hindrar inte som sådant ändringssökanden från att få sitt ärende prövat i högsta förvaltningsdomstolen. Med beaktande av särdragen i förvaltningsprocessen bör grunderna för beviljande av besvärstillstånd även i fortsättningen omfatta mer än endast prejudikatgrunden.

Enligt 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen ska besvärstillstånd beviljas då:

- 1) det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är av vikt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen,
- 2) det finns särskilda skäl för högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel, eller om
- 3) det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd.

I en del ärendekategorier, som till exempel utlänningsärenden och ärenden som gäller utkomststöd, finns besvärstillståndsbestämmelser som avviker från förvaltningsprocesslagens allmänna bestämmelse. Det är motiverat att bibehålla dem men huvudregeln är att i nya ärendekategorier tillämpa de allmänna grunderna för beviljande av besvärstillstånd.

Med hänvisning till den förvaltningsrättsliga rättskipningens särart är det av tre skäl motiverat att bibehålla mer omfattande besvärstillståndsgrunder än endast prejudikatsgrunden:

För det första är förhållandet mellan förvaltningsdomstolens beslut i förhållande till förvaltningsmyndighetens beslut inte detsamma som förhållandet mellan hovrättens och tingsrättens beslut. Oberoende av lagbundenheten i förvaltningen ingår det i förvaltningsmyndighetens beslut beroende på ärendekategori i olika hög grad en prövningsrätt som ofta gäller bedömning av tekniska eller ekonomiska fakta och tryggandet av kravet på lika behandling i förvaltningsbeslut. Det är upp till förvaltningsdomstolarna att dra de rättsliga gränserna för denna prövningsrätt inom de olika ärendekategorierna och övervaka att prövningen sker så att de allmänna rättsprinciperna inom förvaltningen tillämpas samt individernas och företagens rättigheter respekteras. Genom sina prejudikat styr högsta förvaltningsdomstolen beslutsfattandet i första instans inom förvaltningsrättskipningen och förvaltningsmyndigheterna men möjliggör genom dem även att enskilda fel kan rättas.

För det andra består domstolsordningen inom förvaltningsrättskipningen av två instanser. Förvaltningsdomstolens eller marknadsdomstolens beslut är det första domstolsbeslutet i ärendet eller i en del ärendekategorier det första beslutet, som ofta i fall som gäller omhändertagande av barn eller konkurrensärenden eller ärenden som gäller offentlig upphandling där

Konkurrens- och konsumentverket har gjort en framställning om påföljdsavgift. Dessa orsaker är ingen grund att låta bli att tillämpa besvärstillstånd men de förespråkar en aktiv användning av även andra besvärstillståndsgrunder än enbart prejudikat.

För det tredje tillämpas på många förvaltningsrättsliga områden en mångfald av olika flexibla rättsnormer och normer som reglerar avvägning, målsättning och olika tillvägagångssätt. De ärenden som avgörs är ofta påfallande bundna till tid och plats. I styrningen av rätts- och förvaltningspraxis är det inte alltid möjligt att ge prejudikatnormer som påminner om rättsregler och är allmänt tillämpliga på vissa fakta. I högsta förvaltningsdomstolens beslut är det möjligt att till exempel i ett enskilt fall utpeka de olika elementen som är av betydelse i den rättsliga bedömningen vid tillämpningen av den relevanta rättsnormen.

Högsta förvaltningsdomstolen kan i vissa fall bevilja besvärstillstånd (åtminstone delvis) och avgöra ärendet, trots att det inte är fråga om ett beslut av prejudikatnatur. Det kan vara fråga om att korrigera ett fel i förvaltningsbeslutet eller förvaltningsdomstolens beslut eller ett ärende av stort samhälleligt intresse som får sitt slutliga avgörande genom beslut i högsta förvaltningsdomstolen. Av de förstnämnda kan som exempel nämnas en ändring av en miljötillståndsbestämmelse, av de senare betydande upphandlings-, konkurrens-, beskattnings- eller planläggningsbeslut också då de inte innehåller prejudikatsmoment. Vidare kan beviljande av besvärstillstånd vara nödvändigt för att trygga individens rättsskydd till exempel i utlänningsärenden för att säkerställa att förbudet mot tillbakasändning efterföljs.

De vidare besvärstillståndgrunderna inom förvaltningsrättskipningen reflekterar högsta förvaltningsdomstolens roll som en domstol som styr och förenhetligar förvaltningsdomstolarnas rättspraxis och förvaltningsmyndigheternas beslut. De beaktar också högsta förvaltningsdomstolens roll inom förvaltningsrättskipningen som den högsta rättsinstansen med befogenhet att på grund av vägande skäl fatta beslut i till exempel samhälleligt vittgående och betydande rättskipningsärenden. Högsta förvaltningsdomstolen måste också kunna korrigera ett uppenbart fel i förvaltningsdomstolens eller marknadsdomstolens beslut, även om det inte finns någon prejudikatsgrund.

Handläggningen av besvärstillståndsärenden i högsta förvaltningsdomstolen

I ett besvärstillståndsärende gäller det för sammansättningen i högsta förvaltningsdomstolen att i första hand avväga om det finns grunder att bevilja besvärstillstånd. Denna avvägning görs normalt i tredomarsammansättning utgående från ansökan om besvärstillstånd innan parterna i ärendet har hörts i remissförfarande.

Syftet med besvärstillstånd uppfylls inte genom att ärendet vid dess första behandling ges en mer omfattande rättslig analys än vad som i besvärstillståndsansökan framställs gällande den rättsliga och faktiska situationen. I en del ärendekategorier, som utlännings- och socialärenden, kan det ändå inte förväntas att en enskild part utan ombud själv skulle klara av att artikulera de rättsliga förutsättningarna för beviljande av besvärstillstånd. I dessa fall har domstolskontrollen redan då förutsättningarna för beviljande av besvärstillstånd avvägs en uppgift som garant för att de mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna tryggas. Ett rättegångsombud kan däremot förutsättas klart och tydligt kunna uppge de fakta och utredningar med stöd av vilka besvärstillstånd ska beviljas.

Ifall grunderna för beviljande av besvärstillstånd inte uppfylls, resulterar behandlingen i ett kort beslut genom vilket besvärstillståndsansökan avslås. Antalet dylika beslut varierar stort mellan de olika ärendekategorierna.

I de fall tredomarsammansättningen inte anser det klart att besvärstillstånd inte kan beviljas, skickas ärendet på remissförfarande. Om det i detta skede är uppenbart att det i ärendet ingår en prejudikatsgrund men ansökan om besvärstillstånd till övriga delar kan avslås, kan det vara befogat att ge ett interimistiskt beslut om partiellt beviljande av besvärstillstånd och remissförfarande. I vanliga fall beviljas besvärstillstånd ändå inte ännu i detta skede. På det sättet undviker man att avgöra ärendet i sak om det till slut efter remissförfarandet inte anses finnas grunder för det. Genom remissförfarandet kan man bland annat erhålla tilläggsutredning om fakta i ärendet.

Efter att ett ärende har varit på remiss föredras det i regel i femdomarsammansättning. Även då kan slutresultatet bli att besvärstillståndsansökan avslås.

I ett system med besvärstillstånd bör ärendena cirkulera snabbt. Därför kan en del ärenden skickas på remiss utan skild förhandling enligt beslut av avdelningens ordförande eller den medlem och föredragande som ansvarar för ifrågavarande ärendekategori. Ett sådant ärende kan till exempel tydligt ha prejudikatstoff eller vara av samhällseligt intresse eller annars av stor betydelse.

Besvärstillståndsärendena behandlas snabbt och på ett sätt som möjliggör en effektiv handläggning som flexibelt beaktar olika situationer. Ärendena skickas i regel på remiss utan att besvärstillstånd beviljas helt eller delvis genom interimistiskt beslut. De i besvärstillståndsansökan uppgivna grunderna har en central betydelse då förutsättningarna för att bevilja besvärstillstånd bedöms. Då en besvärstillståndsansökan avslås innehåller beslutet endast kortfattade beslutsskäl.

Prejudikat

Högsta förvaltningsdomstolens prejudikat kommer i fortsättningen att få en större betydelse. Trots att högsta förvaltningsdomstolen inte uteslutande är en prejudikatsdomstol är dess centrala roll att styra rätts- och förvaltningspraxis.

Högsta förvaltningsdomstolen har som högsta domstolsinstans inom förvaltningsrättskipningen också den centrala uppgiften, att i ärenden där beslutet gäller tolkning av unionsrätten eller en bestämmelses behörighet inom unionsrätten, säkra att ärendet tillställs unionens domstol för prövning genom att framställa en begäran om förhandsavgörande. På motsvarande sätt kan högsta förvaltningsdomstolen genom sina prejudikat snabbt inlemma den senaste rättspraxisen från europeiska människorättsdomstolen i den nationella rättspraxisen.

Prejudikaten avgörs i femdomarsammansättning efter att ärendet varit på remiss. Om det är fråga om att avvika från tidigare praxis kan alla ledamöterna på avdelningen ingå i sammansättningen. I frågor som går över avdelningsgränserna kan det vara befogat att avgöra ärendet i plenum som rättskipningsärende. Då deltar alla domarna i högsta förvaltningsdomstolen i ärendets behandling. Tanken är att utreda behovet av att införa bestämmelser om en sammansättning som är mindre än plenum men större än avdelningsplenum.

I ett prejudikat fästs särskild vikt vid domskälen. Efter att beslutet har fattats i sessionen och huvuddragen för domskälen har fastställts (eller vid omröstning grunderna för minoritetens ståndpunkt sammanfattats) kan de vid behov finslipas vid ett nytt sammanträde kort därefter.

ter. Förutom i domstolens session kan domskälen utvecklas också i skilda beslutssammanträden. På så sätt kan de synpunkter som framförts i sessionen ännu genom samarbete utvecklas för att garantera en hög nivå på domskälen.

Särskild vikt fästs också vid att domskälen är klara och koncisa. Besluten består till största delen av högsta förvaltningsdomstolens egna motiveringar så att beslutet bildar en begriplig helhet utan att domstolsbeslutet i första instans och de rättsregler som där ingår upprepas extensivt eller de motiveringar som anförts i parternas skrivelser om besvärsgrunderna skulle återges i detalj.

Högsta förvaltningsdomstolens prejudikat styr rätts- och förvaltningspraxis. Prejudikatens klara, logiska och innehållsmässigt högklassiga motiveringar stöder prejudikatens centrala betydelse i att garantera myndighetsverksamhetens laglighet, garanterar att individens rättigheter förverkligas samt ökar förtroendet för domstolarnas verksamhet.

Resurserna och förändringarna i arbetskvaliteten

Ett heltäckande besvärstillståndssystem ger högsta förvaltningsdomstolen möjlighet att i synnerhet koncentrera sig på beslut som styr förvaltningsdomstolarnas och förvaltningsmyndigheternas beslutsverksamhet. En betydande mängd resurser sparas då ett besvärstillståndsärende avgörs i tredomarsammansättning, i stället för med fem domare, och avslås med ett kort, schematiskt utformat beslut.

De resurser som frigörs genom besvärstillståndsförfarandet riktas till högklassiga domskäl i de ärenden där besvärstillstånd beviljas. Förfarandet tillåter också fler muntliga förhandlingar och syneförrättningar än i nuläget. Detta är ägnat att öka öppenheten och samtidigt tilliten till den högsta instansen i förvaltningsrättskipningsärenden.

Också kanslipersonalens resurser sparas då ärenden avgörs utan remissförfarande. Dessa resurser kan bättre allokteras till uppgifter som befrämjar en snabb och högklassig rättskipning.

Det är befogat att även i framtiden avgöra besvärstillståndsärenden i tredomarsammansättning. Högsta förvaltningsdomstolen är inte uteslutande en prejudikatsdomstol och en tredomarsammansättning utgör en säkrare grund för bedömningen av besvärstillståndsfrutsättningar än en mindre sammansättning. Samtidigt är det skäl att avgöra besvärstillståndsansökningar i tvådomarsammansättning i en del ärendekategorier där antalet ärenden är stort och rättsfrågorna liknande. Till exempel kan besvärstillstånd i ärenden som gäller internationellt skydd numera avgöras i tvådomarsammansättning.

I takt med att rättspraxis i olika ärendekategorier utvecklas är det möjligt att i framtiden på nytt bedöma om det finns behov för att i andra ärendekategorier pröva besvärstillstånden i en mindre sammansättning. Till exempel utkomststödsärenden kunde utgöra en sådan kategori.

De ärenden som förutsätter besvärstillstånd kräver delvis ett annorlunda kunnande än vad gäller direkta besvär. Det här är en utmaning för såväl utbildningen som rekryteringen inom alla arbetsuppgifter. I avdelningskanslierna minskar antalet remissförfaranden men den insparade arbetsmängden kan styras till att snabbt ta hand om ärendena i samarbete med den ansvariga föredraganden och domarna. Föredragandens arbete fördelas mellan att å ena sidan bedöma om det finns grunder för besvärstillstånd, och å andra sidan att skriva beslutsutkast i ärenden där besvärstillstånd beviljas. I ledamöternas arbete framhävs kännedom om rättspraxis och framförallt en mycket god skrivförmåga.

Som bäst utreds möjligheterna att utnyttja det system som tas i bruk genom projektet för att skapa ett elektroniskt ärende- och dokumenthanteringssystem för förvaltnings- och specialdomstolarna (HAIPA), i samband med handläggningen av besvärstillståndsärenden. Då ett besvärstillståndsärende har behandlats av besvärstillståndssammansättningen redan innan remissförfarandet är det möjligt att i den fortsatta behandlingen öka samarbetet mellan föredraganden och den granskande medlemmen avseende den rättsliga bedömningen av ärendet.

I och med ett heltäckande besvärstillståndssystem kan högsta förvaltningsdomstolen allokera resurserna inom rättskipningen mer ändamålsenligt än förut. Besvärstillståndsförfarandet tillåter att resurserna allokeras speciellt till prejudikat som styr rätts- och förvaltningspraxis, och möjliggör att verksamheten organiseras på ett sätt som i allt högre grad främjar en högklassig och snabb rättskipning.

Utmaningar för den framtida utvecklingen

En förutsättning för att tillämpa besvärstillståndsförfarandet i alla ärendekategorier är att förfarandet är möjligast lika i alla ärenden. I fortsättningen är det skäl att fästa ytterligare uppmärksamhet vid en enhetlig formulering av besluten då besvärstillståndsansökan avslås utan att ge avkall på de enskilda ärendekategoriernas särdrag. De erfarenheter som hittills har erhållits i behandlingen av besvärstillståndsärenden inom de olika ärendekategorierna beaktas vid övergången till ett heltäckande besvärstillståndssystem.

Det är viktigt att tillsammans överväga hur prejudikaten väljs ut, hur hög tröskeln för beviljande av besvärstillstånd ska vara och om den eventuellt är olika beroende på ärendekategori samt vilken betydelse besvärstillståndsansökan har i ärendet och om högsta förvaltningsdomstolen till exempel på sin webbplats borde instruera hur en besvärstillståndsansökan ska göras. En gemensam diskussion behövs om hur högsta förvaltningsdomstolens prejudikat i fortsättningen ska utformas såväl till sin struktur som till det yttre för att på bästa möjliga sätt uppfylla de ovan beskrivna kvalitetsmålen att de ska vara klara, koncisa och styra praxis.

Kommunikén har godkänts i högsta förvaltningsdomstolens festplenum 3.9.2018. Ärendet har behandlats av president Kuusiniemi samt justitieråden Jääskinen, Telivuo, Niemi, Mutikainen, Ranta, Siitari, Guimaraes-Purokoski, Seppälä, Suviranta, Äärilä, Aer, Helander, Tornikoski, Kuokkanen, Pyysaari, Rabinä, Nenonen, Pekkala, Autio, Aalto och Wirén. Ärendet har föredragits av kanslichef Kaarresalo.

Som inbjudna gäster närvarade justitieminister Häkkinen, presidenten i högsta domstolen Esko, justitiekansler Pöysti samt förra presidenterna i högsta förvaltningsdomstolen Hallberg och Vihervuori.

President


Kari Kuusiniemi

Kanslichef


Toni Kaarresalo