

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av förvaltningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det till förvaltningslagen fogas ett nytt kapitel med bestämmelser om anförande och behandling av förvaltningsklagan samt administrativ styrning med anledning av klagan. Det föreslås dessutom att lagen kompletteras med bestämmelser om skyldighet för myndigheterna att ange en förväntad handläggningstid för vissa förvaltningsärenden som gäller en parts rättsliga ställning.

Målet med propositionen är att förtydliga och precisera bestämmelserna om förfarandet vid förvaltningsklagan samt att utöka laglighetskontrollens övergripande genomslagskraft genom att möjliggöra bättre användning och inriktning av övervakningsresurserna hos de myndigheter som behandlar klagomålen. Genom skyldigheten att ange handläggningstider vill man främja en sådan förvaltningskultur där en skyndsam behandling upplevs som en kvalitets- och rättssäkerhetsfaktor som följer av kravet på god förvaltning.

Det föreslås att etablerad praxis enligt vilken var och en har rätt att anföra förvaltningsklagan. Samtidigt införs bestämmelser om de formella grundläggande förutsättningarna för klagan. Bestämmelserna om behandling av förvaltningsklagan föreslås bli preciserade så att den övervakande myndigheten

förutsätts vidta de åtgärder som den med anledning av klagan anser vara befogade. Förslaget syftar till att garantera tillräcklig prövningsrätt och flexibilitet vid behandlingen av klagomål.

En nyhet är att det för förvaltningsklagan ska gälla en preskriptionstid på två år. Bestämmelsen ska dock inte hindra den övervakande myndigheten från att pröva enskilda fall som är äldre än två år, om det finns särskilda skäl för det.

Med administrativ styrning som ges med anledning av förvaltningsklagan avses i de föreslagna bestämmelserna uppmärksamgörande på kraven på god förvaltning och en underrättelse om uppfattningen om det förfarande som lagen kräver eller eventuella anmärkningar. De föreslagna styrmedlen motsvarar etablerade former för administrativ styrning inom klagomålspraxis.

Enligt förslaget ska en myndighet i fråga om de centrala ärendegrupperna inom dess verksamhetsområde ange förväntad handläggningstid för sådana ärenden som myndigheten avgör genom förvaltningsbeslut och som kan inledas endast på initiativ av en part.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
Förvaltningsklagan	4
Myndigheter som behandlar förvaltningsklagan	4
Antalet klagomål och utvecklingen av antalet.....	5
Lagstiftningen om behandling av förvaltningsklagan	5
Behandling utan dröjsmål.....	8
2.2 Uppföljning av handläggningstiderna samt antalet dröjsmålsklagomål.....	10
2.3 Bedömning av nuläget	11
3 FÖRESLAGNA ÄNDRINGAR	15
3.1 Målsättning.....	15
3.2 De viktigaste förslagen.....	16
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	16
4.1 Ekonomiska konsekvenser	16
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	17
4.3 Samhälleliga konsekvenser	17
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	18
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	18
Revideringen av bestämmelserna om klagomål	18
Reglering om handläggningstid.....	20
DETALJMOTIVERING	22
1 LAGFÖRSLAG	22
II AVDELNINGEN Hur ett förvaltningärende inleds och behandlas hos en myndighet	22
8 a kap. Förvaltningsklagan.....	23
2 IKRAFTTRÄDANDE	29
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	29
LAGFÖRSLAG	31
Lag om ändring av förvaltningslagen.....	31
BILAGA	33
PARALLELLTEXT	33
Lag om ändring av förvaltningslagen.....	33

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Undersökning av förvaltningsklagan som anförts över myndigheternas verksamhet är ett viktigt led i övervakningen av myndigheterna och i rättsskyddssystemet inom förvaltningen. I 4 § 3 mom. i förvaltningslagen (434/2003) finns procedurbestämmelser som gäller när andra myndigheter än de högsta laglighetsövervakarna behandlar ärenden som gäller klagan. I lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) finns procedurbestämmelser som gäller de högsta laglighetsövervakarnas behandling av klagomål. Dessa ändrade bestämmelser trädde i kraft den 1 juni 2011.

Procedurbestämmelserna enligt förvaltningslagen och de procedurbestämmelser som enligt lagstiftningen om de högsta laglighetsövervakarna gäller behandling av klagomål avviker från varandra i dagens läge. I fråga om andra myndigheter än de högsta laglighetsövervakarna finns det inte några allmänna bestämmelser om anförande av, preskriptionstid för eller påföljder av förvaltningsklagan.

Den delvis oklara lagstiftningen har i praktiken lett till en onödigt osmidig och tungrodd behandling av klagomål. Antalet klagomål har dock ökat markant under 2000-talet. Övervakningsmyndigheterna har begränsade resurser för att utöva laglighetskontroll och det finns inga utsikter för att resurserna skulle kunna utökas kvantitativt. Det har förekommit fördröjningar vid behandlingen av klagomål och det ständiga behovet av ytterligare resurser för behandlingen har minskat övervakningsmyndigheternas möjligheter att på ett tillräckligt och ändamålsenligt sätt utöva i synnerhet förebyggande övervakning på eget initiativ.

Genom de föreslagna bestämmelserna preciseras regleringen av behandling av klagomål enligt förvaltningslagen när det gäller andra myndigheter än de högsta laglighetsövervakarna. Det föreslås att de gällande bestämmelserna om behandling av ärenden som

gäller klagan i 4 § 3 mom. i förvaltningslagen upphävs och att det till lagen i stället fogas bestämmelser om anförande, behandling och påföljder av förvaltningsklagan.

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska förvaltningsklagan få anföras över att en myndighet, en hos en myndighet anställd eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. Förvaltningsklagan ska i regel anföras skriftligt. Behandlingen av förvaltningsklagan består av ett i operativt hänseende tudelat förfarande, där den övervakande myndigheten först gör en preliminär rättslig bedömning av klagan och därefter utifrån bedömningen vidtar de åtgärder som den anser vara befogade.

För förvaltningsklagan föreslås en allmän preskriptionstid på två år. Regleringen motsvarar den reglering som gäller preskriptionstiden för klagomål som anföras hos de högsta laglighetsövervakarna. Det föreslås dock att bestämmelsen om preskriptionstiden inte ska vara ovillkorlig. Av särskilda skäl ska även förvaltningsklagan som gäller en omständighet som ligger mer än två år tillbaka i tiden prövas. Som påföljder av förvaltningsklagan föreslås uppmärksamgörande på kraven på god förvaltning, delgivande av uppfattningen om det förfarande som lag kräver eller anmärkning.

Propositionen påverkar inte de högsta laglighetsövervakarnas behandling av klagomål och inte heller i övrigt den laglighetskontroll de utövar. Under de senaste årtiondena har de myndigheter som behandlar förvaltningsklagan allt oftare fått ta ställning frågan om den skäligen längden på handläggningstiden för förvaltningsärenden. En stor bidragande orsak till detta har varit reformen av de grundläggande rättigheterna 1995, då rätten till behandling utan dröjsmål blev en grundläggande rättighet. Genom denna proposition strävar man efter att förstärka sådana förfaranden och arbetsformer som betonar förvaltningsmyndigheternas skyldighet att se till att ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. Regleringen ger även de myndigheter som be-

handlar förvaltningsklagan bättre förutsättningar än i dag att uppskatta handläggnings-tidens skälighet.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Förvaltningsklagan

Begreppet förvaltningsklagan har inte definierats i lagstiftningen. Enligt detaljmotiveringen i den regeringsproposition (RP 72/2002 rd) som resulterade i att förvaltningslagen stiftades avses med förvaltningsklagan en till en högre myndighet gjord anmälan eller angivelse om en felaktig tjänsteåtgärd eller om en försummelse som gäller en myndighets verksamhet.

Förvaltningsklagan är ett allmänt tillsynsmedel inom förvaltningen. Klagan får formuleras fritt, och ingen tidsbegränsning gäller för den. Vem som helst, även en utomstående i ärendet, får anföra klagan. En förvaltningsklagan ger inte den som anfört den någon partsställning enligt förvaltningslagen.

Förvaltningsklagan är inget rättsmedel som syftar till att ändra eller upphäva ett förvaltningsbeslut. Förvaltningsklagan bör även särskiljas från processuell klagan, som används som extraordinärt rättsmedel inom förvaltningen och som är bunden av strikta villkor och tidsfrister. Förvaltningsklagan kan också främst karaktäriseras som ett rättsmedel som kompletterar systemet för överklagande inom förvaltningen och som har betydelse särskilt i de fall där ordinarie rättsmedel inte står till förfogande. Detta är typiskt särskilt i den förvaltningsverksamhet som har karaktären av service och annan s.k. faktisk förvaltningsverksamhet, såsom undervisnings- och polisverksamheten samt produktionen av tjänster inom social- och hälsovården.

Klagan får riktas till vilken tjänsteman eller myndighet som helst vars behörighet omfattar övervakningen av verksamheten för den tjänsteman eller den myndighet som är föremål för klagomålet eller övervakningen av någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift och som är föremål för klagomålet. Förvaltningsklagan är ett verktyg för

övervakningen av myndigheterna och får anföras över alla typer av myndigheternas verksamhet.

I samband med förvaltningsklagan påstås det att en tjänsteman, en myndighet eller någon annan som sköter offentliga förvaltningsuppgifter har förfarit eller agerat lagstridigt, felaktigt eller otillbörligt eller meddelas det att en tjänsteman, en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift inte har agerat eller har försummat sina uppgifter.

Förvaltningsklagan avviker från den traditionella behandlingen av förvaltningsärenden också på så vis att ett ärende som gäller klagan inte resulterar i ett beslut om någons rätt, fördel eller skyldighet. Ett avgörande i ett ärende som gäller klagan är således inte heller ett överklagbart beslut. Rättsskyddet för klaganden och föremålet för klagan ska dock beaktas både när klagan behandlas och när det informeras om avgörandet.

Myndigheter som behandlar förvaltningsklagan

Förvaltningsklagan kan komma in till alla statliga myndigheter samt till kommunala och kyrkliga myndigheter. I anslutning till övervakning utifrån tjänstegrad kan en högre myndighet behandla klagomål som gäller en myndighet under den eller kan en chef behandla klagomål som gäller anställda under honom eller henne.

Bestämmelser om den laglighetskontroll som utövas av de högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, finns i grundlagen, i lagen om justitiekanslern i statsrådet och i lagen om riksdagens justitieombudsman. Undersökning av klagomål som lämnats in till dessa myndigheter är den centrala formen för den laglighetskontroll de utövar. Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervaka

kar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 109 § 1 mom. i grundlagen ska justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman övervakar justitieombudsmannen också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna i statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § i grundlagen. I lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) finns bestämmelser om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman.

Av förvaltningsmyndigheterna undersöker i synnerhet regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) klagomål utifrån bestämmelserna om övervakning. Även andra myndigheter har liknande övervakningsuppgifter inom något ansvarsområde. Valvira övervakar på riksnivå social- och hälsovården och vissa sektorer inom hälso- och miljöskyddet. Regionförvaltningsverken är inom sitt verksamhetsområde övervakningsmyndigheter för vissa ansvarsområden inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet och vissa uppgifter inom miljö- och hälsoskyddet. Med stöd av 8 § 2 mom. i kommunallagen (365/1995) har regionförvaltningsverken dessutom rätt att med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lagar. Med stöd av den bestämmelsen undersöker regionförvaltningsverken bl.a. klagomål som anförts över undervisningsväsendet.

Antalet klagomål och utvecklingen av antalet

Klagomål anförs mest hos riksdagens justitieombudsman (4 185 klagomål år 2011). Ett stort antal klagomål anförs också hos region-

förvaltningsverken (ca 2300 klagomål år 2012) och hos justitiekanslern i statsrådet (1 454 klagomål år 2011). Vid Brottsåtgärdsmyndigheten behandlas årligen ca 500 klagomål, vid Polisstyrelsen ca 350 och Valvira ca 400 klagomål, vid Lantmäteriverket ca 100 klagomål samt vid Nödcentralverket, Riksfogdeämbetet och Riksåklagarämbetet ca 50 klagomål vid vart och ett av dem (situationen 2010). Klagomål behandlas dessutom vid flera andra myndigheter. I dagens läge behandlar olika myndigheter i Finland årligen uppskattningsvis 10 000–11 000 klagomål, av vilka de högsta laglighetsövervakarna behandlar ca 60 procent och övriga myndigheter ca 40 procent.

Antalet klagomål hos myndigheterna har i regel ökat kraftigt under hela början av 2000-talet. Enligt en jämförelse mellan år 2000 och 2009 har antalet klagomål som inlett ökat med ca 62 procent för justitieombudsmannen, ca 37 procent för justitiekanslern, ca 65 procent för länsstyrelserna som föregick regionförvaltningsverken och ca 83 procent för Valvira (Rättsskyddscentralen för hälsovården till och med den 31 december 2008). Samtidigt har också antalet övriga laglighetskontrollärenden än klagomål ökat.

Lagstiftningen om behandling av förvaltningsklagan

I lagen om justitiekanslern i statsrådet och i lagen om riksdagens justitieombudsman finns bestämmelser om de högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll och behandling av klagomål. En allmän bestämmelse om andra myndigheters behandling av ärenden som gäller klagan finns i 4 § i förvaltningslagen. Dessutom finns det i social- och hälsovårdslagstiftningen bestämmelser om behandling av klagomål och påföljder av övervakning vilka också gäller förvaltningsklagan.

I 2 § i lagen om riksdagens justitieombudsman finns bestämmelser om framställande av klagomål, i 3 § om behandling av klagomål och i 10 § om anmärkning som ges och uppfattning som delges med anledning av ett klagomål. I 4 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet finns bestämmelser om be-

handling av klagomål och i 6 § om påföljder av klagomål.

Bestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarnas behandling av klagomål ändrades genom lagar som trädde i kraft den 1 juni 2011 (535/2011 och 536/2011, RP 205/2010 rd). Genom de ändrade bestämmelserna utökades de högsta laglighetsövervakarnas prövningsrätt i enskilda fall när det gäller undersökning av klagomål och förkortades preskriptionstiden för klagomål från fem till två år. Målsättningen med ändringarna var att regleringen om behandling av klagomål i högre grad skulle motsvara gällande praxis för och verkliga behov inom laglighetskontrollen. Syftet med ändringarna var att effektivisera laglighetskontrollen genom att förkorta handläggningstiderna samt att förbättra justitieombudsmannens och justitiekanslerns verkliga möjligheter att ta egna initiativ och utföra egna inspektioner.

Bestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarnas behandling av klagomål i 3 § i lagen om riksdagens justitieombudsman och i 4 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet har ett enhetligt innehåll. Enligt 4 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet undersöker justitiekanslern ett klagomål, om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Enligt 2 mom. vidtar justitiekanslern med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitiekanslern anser behövliga.

Enligt 3 mom. behandlar justitiekanslern inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det. Enligt 4 mom. ska justitiekanslern utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitiekanslern, för att det behandlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordi-

nära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitiekanslern kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning. Enligt 5 mom. kan justitiekanslern överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta. Myndigheten ska inom den tid som justitiekanslern bestämmer underrätta justitiekanslern om sitt beslut eller sina andra åtgärder i saken. I fråga om överföring av klagomål mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman föreskrivs särskilt.

I 4 § 3 mom. finns en allmän bestämmelse om behandling av förvaltningsklagan hos andra myndigheter än de högsta laglighetsövervakarna. I paragrafen anges begränsningarna av förvaltningslagens tillämpningsområde. Enligt momentet gäller att när ärenden som rör förvaltningsklagan behandlas hos andra myndigheter än de som avses i 2 mom. (de högsta laglighetsövervakarna) ska grunderna för god förvaltning iakttas och rättigheterna för dem som omedelbart berörs av ärendet tryggas. På avgöranden i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av avgörandena tillämpas förvaltningslagen.

I detaljmotiveringen till 4 § 3 mom. i regeringens proposition med förslag till förvaltningslag konstateras det att när ärenden som gäller förvaltningsklagan behandlas ska grunderna för god förvaltning iakttas och rättigheterna för dem som ärendet omedelbart gäller tryggas. 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 klagandens eget ärende och det inte finns någon regelmässig möjlighet att söka ändring. Dylika situationer är typiska i synnerhet inom faktisk förvaltningsverksamhet, exempelvis i fråga om hälso- och sjukvården. Även om den som

anfört klagan inte är part eller motpart i själva ärendet som gäller klagan, kan det av rättssäkerhetsskäl vara nödvändigt att också den som har anfört klagan ges tillfälle att lägga fram ett bemötande.

Med grunderna för god förvaltning avses enligt den propositionen de bestämmelser i lagförslaget 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 ska kunna tryggas krävs det att de tjänstemän som behandlar och avgör ett ärende som gäller klagan ser till att de juridiska frågor och fakta som behövs som grund för ett avgörande blir utredda. För att rättigheterna ska kunna tryggas är det också viktigt att den som är omedelbart föremål för klagan bereds tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs.

I regeringens proposition med förslag till förvaltningslag har det konstaterats att förvaltningslagen ska tillämpas på avgöranden som meddelas i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av sådana avgöranden. I ett ärende som gäller klagan ska det således alltid meddelas ett avgörande där det ska 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.

I detaljmotiveringen till 11 § i den propositionen har det dessutom ansetts att 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, som också i dessa fall bestäms utgående från beslutets rättsverkningar.

I förvaltningslagen finns inga bestämmelser om anförande av klagan eller om påföljder av klagan. I 4 § 3 mom., där det föreskrivs om behandling av ärenden som gäller klagan, finns inte på samma sätt som i regleringen om de högsta laglighetsövervakarna någon explicit bestämmelse om den övervakande myndighetens prövningsrätt i samband med behandlingen av klagomål eller

någon bestämmelse om åtgärder som hänför sig till behandlingen av ärenden som gäller klagan. Det finns inte heller någon allmän bestämmelse om preskriptionstiden.

I social- och hälsovårdslagstiftningen har det angetts en preskriptionstid på fem år för klagomål i följande lagar: folkhälsolagen (66/1972), lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989), mentalvårdslagen (1116/1990), lagen om privat hälso- och sjukvård (152/1990), lagen om smittsamma sjukdomar (583/1986), lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994), socialvårdslagen (710/1982), lagen om privat socialservice (922/2011) och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977). Enligt bestämmelserna om preskriptionstid undersöker den övervakningsmyndighet som avses i respektive lag inte sådana klagomål som gäller ärenden äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet. Trots avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse om preskriptionstiden har vissa myndigheter iakttagit preskriptionstiden fem år i sin praxis för behandling av klagomål.

I avsaknad av en allmän bestämmelse om påföljder av förvaltningsklagan har de påföljder som använts i princip baserat sig på etablerad praxis inom laglighetskontrollen, även om det förekommer skillnader mellan myndigheterna i deras sätt att uttrycka kritik mot den övervakade eller i den övervakande myndighetens uppfattning om det korrekta förfarandet. Att ge en anmärkning för framtiden, att uppmärksamgöra på det korrekta förfarandet och att delge den övervakande myndighetens uppfattning om ändamålsenligheten i den verksamhet som övervakas är exempel på vedertagna sätt för att i praxis inom laglighetskontrollen uttrycka den övervakande myndighetens ställningstagande. Påföljdssystemet är hierarkiskt på så vis att anmärkning är den strängaste formen av administrativ styrning. Inom förvaltningsdomstolarnas avgörandepraxis har man av hävd ansett att ett avgörande i ett klagomålsärende vilket innehåller administrativ styrning inte är ett överklagbart beslut.

I social- och hälsovårdslagstiftningen finns bestämmelser om påföljder av övervakningsärenden. Reglerade administrativa former för

administrativ styrning är anmärkning för framtiden samt uppmärksamgörande av den övervakade på att verksamheten ska ordnas på behörigt sätt och med iakttagande av god förvaltningssed. I motiveringarna till påföljdsbestämmelserna i social- och hälsovårdslagstiftningen har det dessutom konstaterats att de övervakande myndigheterna också i fortsättningen utan någon uttrycklig bestämmelse kan använda även lindrigare former av administrativ styrning, såsom delgivande av sin uppfattning om ändamålsenligheten i den verksamhet som övervakas. I social- och hälsovårdslagstiftningen föreskrivs uttryckligen att anmärkningar och uppmärksamgöranden inte får överklagas genom besvär.

Inom vissa förvaltningsområden har det meddelats interna anvisningar om påföljderna av klagomål. I inrikesministeriets anvisning om intern laglighetskontroll vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde (SM Dnr/2011/700, 26.8.2011; Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla) har det i fråga om påföljder av klagomål konstaterats att om myndigheten i ett ärende som hör till dess laglighetskontroll anser att någon har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, kan chefen eller den övervakande myndigheten ge personen en anmärkning för framtiden, om det inte finns fog för att låta saken prövas som eventuellt brott eller låta saken prövas vid ett tjänstemannarättsligt eller annat förfarande. Enligt anvisningen kan myndigheten också delge den som är föremål för klagomålet sin uppfattning om lagenligheten i förfarandet eller uppmärksamgöra den som är föremål för klagomålet på kraven på god förvaltningssed eller på sådant som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Via klagan kan det också framkomma ärenden som bör behandlas vid ett förfarande som reglerats särskilt i stället för vid klagomålsförfarande, till exempel som ett tjänstemannarättsligt ärende, vid förundersökning av brott eller som ett övervakningsärende vid utförlig tillämpning av bestämmelserna om behandling av förvaltningsärenden, varvid den övervakande myndigheten förfogar över

förvaltningstvångsmedel som regleras särskilt.

Behandling utan dröjsmål

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Enligt paragrafens 2 mom. ska det genom lag föreskrivas om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning, inbegripet behandling av ärenden utan dröjsmål. I 22 § i grundlagen förutsätts att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Det är också en tjänstemans tjänsteplikt att behandla ett ärende och att behandlingen sker utan dröjsmål. I statstjänstemannalagen (750/1994) och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) åläggs tjänstemännen och tjänsteinnehavarna en allmän skyldighet att utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål.

Kravet på behandling utan dröjsmål i 21 § i grundlagen upprepas i 23 § i förvaltningslagen (434/2003). I förvaltningslagen anges det däremot inte någon fast tidsfrist för behandlingen av ett ärende. Förslaget om en tidsfrist togs upp i samband med beredningen av förvaltningslagen, men en allmän och enhetlig handläggningstid ansågs inte lämpa sig särskilt väl för olika situationer inom den finländska förvaltningen (RP 72/2002 rd, s. 37). Enligt den regeringsproposition som ledde till att förvaltningslagen stiftades kan ärendets särskilda natur och dess betydelse med tanke på en parts rättsliga ställning påverka den tid som behandlingen 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 handläggningstiden då kan bli utdragen, kan det inte nödvändigtvis betraktas som ett obefogat dröjsmål enligt förvaltningslagen. Vid behandlingen ska 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 ska man försöka behandla det (RP 72/2002 rd, s. 81).

I de högsta laglighetsövervakarnas praxis har det konstaterats att en rimlig handläggningstid kan variera från fall till fall och att handläggningstiden också påverkas av ärendets särskilda natur, såsom hur svårt ärendet är och om det behövs särskilda utredningar vid behandlingen av det. Man har ansett att frågan om behandling utan dröjsmål även kan bedömas utifrån den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som hör till samma ärendegrupp (BJO 10.5.2012 D 1587/4/11). Handläggningstiden ska också bedömas med tanke på principen om likabehandling; utgångspunkten ska vara att likartade ärenden behandlas lika snabbt. Om man avviker från den normala handläggningstiden, ska det finnas ett godtagbart skäl för det.

De högsta laglighetsövervakarna har i sina avgöranden av hävd ansett att dröjsmål i behandlingen inte kan motiveras med t.ex. bristande personalresurser, utan myndigheterna ska organisera sin verksamhet så att den enskildes rättigheter inte äventyras i myndigheternas verksamhet (t.ex. BJO 10.5.2012 D 1587/4/11, BJO 10.5.2012 D 1588/4/11, BJO 15.3.2011 D 3985/4/09, JO 8.9.2000 D 918/4/00).

I laglighetsövervakarnas praxis har det förutsatts särskild skyndsamhet i synnerhet beträffande behandlingen av ansökningar som gäller trygghet av en enskilds grundläggande försörjning och primära sociala förmåner. Riksdagens justitieombudsman har bl.a. gett en kommun en anmärkning när behandlingen av en ansökan om utkomststöd hade tagit tre veckor (JO 3026/4/06, 5.2.2007). På motsvarande sätt har justitieombudsmannen delgivit Folkpensionsanstalten sin uppfattning om betydelsen av skyndsam behandling i situationer där dröjsmål i behandlingen av en ansökan om bostadsbidrag hade inneburit att klaganden blev tvungen att ansöka om utkomststöd för att täcka familjens boendekostnader (JO 3841/07, 4.6.2009).

Däremot har också en relativt lång handläggningstid i vissa fall ansetts vara rimlig i vittsyftande ärenden och ärenden som kräver särskilda utredningar. Biträdande justiekanslern ansåg t.ex. inte att en handläggningstid på fyra år i ett ärende som gällde

riktigheten i fråga om prissättningen av en elanslutning skulle vara orimlig, eftersom problemet var omfattande, komplext och svårt att utreda. Det hade emellertid varit tillbörligt att underrätta parten om orsakerna till dröjsmålet (199/1/98, 24.8.1998).

I sådan lagstiftning som gäller specifika förvaltningsområden finns det rätt många bestämmelser om fasta tidsfrister. Genomförandet av bestämmelserna om tidsfrister i EU-direktiv är ofta orsaken till att det finns bestämmelser om tidsfrister avseende olika slags tillståndsbeslut. Exempelvis enligt 23 § i kreditinstitutslagen (121/2007) ska beslut om koncessionen fattas inom loppet av sex månader. Enligt 13 § i mom. i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer (1093/2007) ska en ansökan om automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer avgöras inom tre månader och andra ansökningar inom fyra månader efter det att de nödvändiga handlingarna har inkommit. I lagens 14 § 2 mom. föreskrivs det dessutom om sökande av ändring vid dröjsmål från myndighetens sida: "Om beslut inte har meddelats inom den föreskrivna tiden, kan sökanden på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen anföra besvär, som då anses avse ett avslagsbeslut med anledning av ansökan. Sådana besvär kan anföras till dess att ett beslut med anledning av ansökan har meddelats." Också i t.ex. 3 kap. i lagen om tillhandahållande av tjänster (1166/2009) finns det bestämmelser med vars hjälp man försöker säkerställa att tillståndsansökningar behandlas utan dröjsmål. Kravet på behandling utan dröjsmål har blivit starkare även i fråga om ärenden som omfattas av den nationella lagstiftningsmakten. Betydelsen av skyndsam behandling har framhävts särskilt inom de områden där det är fråga om en individs grundläggande rättigheter och skyldigheter. Som exempel kan nämnas den bestämmelse i lagen om utkomststöd enligt vilken ett beslut om utkomststöd ska fattas utan dröjsmål och senast den sjunde vardagen efter att ansökan gjorts (14 a §, 1202/2007).

I lagstiftningen om lagstadgad socialförsäkring har det ofta föreskrivits om rätt att få penningersättning (dröjsmålsförhöjning) om behandlingen av ett ärende har fördröjts mer än vad som tillåts enligt lagen. Bestämmelser

om dröjsmålsförhöjning finns i synnerhet i pensionslagarna, och därtill kan motsvarande penningersättning betalas bl.a. med stöd av lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007), lagen om handikappförmåner (570/2007), lagen om olycksfallsförsäkring (940/1984), patientskadelagen (585/1986) och trafikförsäkringslagen (279/1959). Bestämmelser om en motsvarande förhöjning finns också i lagen om miljöskadeförsäkring (81/1998). Nivån på förhöjningen motsvarar enligt de flesta speciallagarna den allmänna dröjsmålsräntan.

I lagen om olycksfallsförsäkring föreskrivs det dessutom om ett särskilt förfarande för situationer där behandlingen av ett ärende fördröjs. Enligt 41 b § i den lagen (1204/1996) ska försäkringsanstalten meddela sitt beslut i skadeståndsärendet utan dröjsmål och senast inom tre månader efter att anstalten mottog tillräckliga utredningar. Om ärendet inte har behandlats inom utsatt tid, kan den som är part i ärendet enligt lagen ansöka om att handläggningen av det fördröjda skadeståndsärendet ska överföras till Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund. Med anledning av ansökan bedömer förbundet om behandlingen av ärendet vid försäkringsanstalten har fördröjts utan grund, varvid det fördröjda ärendet överförs att behandlas av Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund. Därefter avgör förbundet partens skadeståndsärende och fattar ett överklagbart beslut i ärendet.

2.2 Uppföljning av handläggningstiderna samt antalet dröjsmålsklagomål

Det behandlas varje år flera miljoner förvaltningsärenden som gäller enskilda parter vid olika förvaltningsmyndigheter. Tidsåtgången är alltid individuell och beror bl.a. på ärendegrupp, vilka utredningsåtgärder som krävs och hur omfattande och krävande ärendet är.

Förvaltningsmyndigheternas handläggningstider har inte undersökts i någon större utsträckning i Finland. Finansministeriet utförde tillsammans med centralen för förvaltningsutveckling enkäter angående myndigheternas handläggningstider åren 1985, 1995 och 1999. I samband med uppföljningsunder-

sökningen om verkställandet av förvaltningslagen undersöktes det dessutom på uppdrag av justitieministeriet, vid sidan av andra faktorer, vilka effekter förvaltningslagen hade på myndigheternas verksamhet när det gällde att säkerställa behandling utan dröjsmål. Aktuella, täckande och systematiskt statistikförda uppgifter om myndigheternas handläggningstider finns emellertid inte. I och med att produktivetsprogram och resultatförhandlingar inom förvaltningen har blivit vanligare, har handläggningstiden däremot allt oftare blivit ett kriterium för utvärdering av myndighetsverksamheten och det har blivit vanligare att det uppställs målsättningar för behandlingstiderna.

I en undersökning som finansministeriet utförde år 1999 konstaterades det att tidsmässiga mål inverkar positivt på de faktiska handläggningstiderna (Hallinnon käsittelyaikojen kehitys 1995—1998. VM:n tutkimukset ja selvitykset 16/99, s. 16).

Senare i samband med uppföljningsundersökningen om verkställandet av förvaltningslagen utreddes det år 2006 hur allmänt det var att myndigheterna hade satt upp interna tidsmässiga mål. Efter stiftandet av förvaltningslagen hade det enligt undersökningen uppställts förvaltningsinterna tidsmässiga mål vid 38 procent av de myndigheter som svarade på enkäten; antalet varierade dock mellan olika grupper av svarare. Exempelvis av de myndigheter som svarade på enkäten och som räknas som myndigheter inom den indirekta förvaltningen hade 60 procent uppställt tidsmässiga mål (Tarmo Miettinen och Ulla Vääänen: Förvaltningslagen i förvaltningsverksamheten. Delrapport I av uppföljningsundersökningen om verkställandet av förvaltningslagen. Justitieministeriets publikation 2006:9, s. 51).

Hur lång handläggningstiden är och hur allmänna eller sällsynta dröjsmålsituationerna är kan bedömas endast enligt ärendegrupper, men det är inte utifrån nuvarande uppgifter möjligt att göra jämförelser mellan olika myndigheter.

Oskäligt långa handläggningstider och myndigheters passivitet kan inte anses utgöra vare sig ett allmänt eller ett strukturellt problem när det gäller behandlingen av förvaltningsärenden inom den finländska förvalt-

ningen. Dröjsmål i behandlingen har emellertid i enskilda fall utgjort ett verkligt problem med tanke på partens rättssäkerhet och då har dröjsmålet ofta lett till att klagomål anförts hos tillsynsmyndigheterna.

Antalet klagomål hos de högsta laglighetsövervakarna angående dröjsmål i behandlingen av ärenden har ökat betydligt sedan år 2000. Av de klagomål som inkom till riksdagens

justitieombudsman år 2011 har 8,1 procent statistikförts som dröjsmålsklagomål. Motsvarande relativa andel år 2000 var endast 2 procent.

Tabell 1: Antal dröjsmålsklagomål vid riksdagens justitieombudsmans kansli 2000—2011

År	Inkomna klagomål, sammanlagt, st.	Inkomna dröjsmålsklagomål, sammanlagt, st.	Dröjsmålsklagomål, % av alla klagomål
2011	4 185	341	8,1 %
2010	4 079	373	9,1 %
2009	4 374	416	9,5 %
2008	3 694	307	8,3 %
2007	3 397	308	9,0 %
2006	3 620	294	8,1 %
2005	3 326	162	4,9 %
2004	2 950	129	4,4 %
2003	2 498	84	3,4 %
2002	2 588	45	1,7 %
2001	2 473	52	2,1 %
2000	2 701	55	2,0 %

Antalet ärenden som behandlas vid justitiekanslersämbetet uppgår enligt verksamhetsberättelserna till ungefär hälften av antalet klagomål som kommer in till riksdagens justitieombudsmans kansli. Biträdande justitiekanslern har sedan 2008 granskat i synnerhet handläggningstider vid besvärnämnden för social trygghet. (Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för 2010, s. 182—185).

Klagomål riktas inte bara till de högsta laglighetsövervakarna utan ett betydande antal klagomål riktas även till övriga tillsynsmyndigheter, så som regionalförvaltningsmyndigheterna. Det är inte möjligt att exakt utreda det totala antalet klagomål gällande dröjsmål.

Laglighetsövervakningen utreder om den myndighetsverksamhet som avses i ett dröjsmålsklagomål har fördröjts så att dröjsmålet kränker klagandens grundläggande fri- och rättigheter. År 2010 gavs det åtgärdsavgöranden i ca 19 procent av alla de klagomålsärenden som riksdagens justitieombudsman avgjorde. Denna procent kan betraktas som en riktgivande utgångspunkt vid

bedömningen av åtgärdsavgörandenas relativa andel av alla dröjsmålsklagomål.

Justitieombudsmannen har ofta i handläggande syfte uppmärksammat myndigheterna på principen om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål när det i ett konkret fall inte har varit fråga om ett förfarande som kunnat klassificeras som ett egentligt brott mot tjänsteplikten. Justitieombudsmannen har strävat efter att utreda orsakerna till dröjsmålen och i många fall också rekommenderat förbättringar, eller åtminstone uppmärksammat en högre myndighet på eventuella bristande resurser. Exempelvis av de ca 300 åtgärdsavgöranden som riksdagens justitieombudsman gjorde 2010 och som gällde rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning var det i 110 fall fråga om ogrundade dröjsmål vid rättegången (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2010, s. 88).

2.3 Bedömning av nuläget

Behandling av förvaltningsklagan är ett viktigt led i myndigheternas övervakning när

det gäller att ge tjänsteutövningen legitimitet. Via klagomålen får den övervakande myndigheten sådan information om missförhållanden i den övervakade verksamheten som annars eventuellt skulle mörkas. Laglighetskontrollens betydelse bygger delvis på den förebyggande effekten när det gäller fel i myndighetsverksamheten. Det att myndigheternas verksamhet utreds opartiskt ökar det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten. Med tanke på den tjänsteman mot vilken ett klagomål har riktats är den övervakande myndighetens ställningstagande om att förfarandet inte har varit klandervärt en del av tjänstemannens rättsskydd.

Förvaltningsklagan har också en viktig betydelse som ett rättsmedel som kompletterar systemet för ändringssökande inom förvaltningen. Klagans betydelse som rättsmedel accentueras i situationer där ordinära rättsmedel inte står till förfogande.

För att man ska kunna nå de syftemål som gäller rättssäkerheten är det viktigt att det finns tydliga bestämmelser på lagnivå om förvaltningsklagan och förfarandet när klagan anförs. Med tanke på att parterna i ett ärende som gäller klagan ska behandlas jämligt bör man dessutom sträva efter att klagomålspraxis blir så enhetlig som möjligt vid olika myndigheter och i fråga om ärenden som hör till samma sektor.

Behandling av förvaltningsklagan utgör bara en del av den laglighetskontroll som myndigheterna utövar. Beroende på vilken övervakningsmyndighet det är frågan om omfattar myndighetens utbud av medel för övervakning och styrning förutom behandling av klagomål också till exempel övervakning i anslutning till tillstånds- och anmälningförfarande, inspektioner eller granskning enligt en inspektions- eller granskningsplan samt övriga inspektioner och granskningar, verkställighet av tillsynsplaner, behandling av övervakningsärenden utifrån andra anmälningar av olika slag än sådana som kan betraktas som klagomål och behandling av övervakningsärenden på eget initiativ samt informationsstyrning.

Svagheter hos förvaltningsklagan som en effektiv övervakningsmetod är att förvaltningsklagan har karaktär av övervakning i efterhand och att förvaltningsklagan ofta gäller

ett enskilt fall. Klagomålen är enskilda anmälningar eller angivelser om fel i den verksamhet som övervakas. Klagomålen kan ge grundläggande information för mera omfattande myndighetsorienterad övervakning och för inriktning av övervakningen, men när målet är effektiv, förebyggande och övergripande övervakning bör behandlingen av klagomål utgöra endast en del av den övervakningsuppgift som föreskrivits för myndigheterna. För närvarande går dock en mycket stor del av övervakningsmyndigheternas njugga tillgängliga resurser för laglighetskontroll åt till förfarandet med hellång behandling av klagomål. Den kraftiga ökningen av antalet klagomål har i betydande grad minskat de övervakande myndigheternas möjligheter att utöva annan övervakning, såsom systematisk och förebyggande styrning och övervakning på eget initiativ. Exempelvis social- och hälsovårdsministeriet har i sitt ställningstagande till verksamhetsberättelsen när det gäller länsstyrelsernas verksamhet 2009 konstaterat att förhandsövervakningen av länsstyrelserna inte kan utövas i tillräcklig omfattning.

För närvarande innehåller förvaltningslagen inte några bestämmelser om anförande av förvaltningsklagan eller påföljder av förvaltningsklagan. Dessutom har bestämmelserna om behandling av förvaltningsklagan i 4 § 3 mom. i förvaltningslagen skapat ovisshet i synnerhet när det gäller prövningsrätt i samband med behandling av klagomål och när det gäller utredning av klagomål. Det har inte heller angetts någon allmän preskriptionstid för förvaltningsklagan.

Oklarheten om huruvida myndigheten har prövningsrätt och hur omfattande den är när förvaltningsklagan behandlas har lett till att myndighetens prövningsrätt i praktiken har ansetts vara tämligen obetydlig. I 2002 års rapport om styrning och övervakning av social- och hälsovårdsservicen (SHM:s arbetsgruppspromemorior 2002:8) konstaterades det att klagan har blivit ett formbundet förfarande som påminner om en rättsprocess. Enligt rapporten har klagomålsförfarandet som betraktats som ett smidigt sätt för medborgarna att få en myndighets fel eller försumelse utredd av en chef eller övervakningsmyndighet blivit ett formellt, nästan dom-

stolsaktigt beslutsförfarande. I rapporten konstaterades det att klagomålsärenden ser ut att sysselsätta statsförvaltningen på ett nästan obehärskat sätt. Även om den nuvarande förvaltningslagen med sina bestämmelser om behandling av klagomål har trätt i kraft efter rapporten, kan det problem som beskrevs i rapporten på basis av utredningsmannens rapport om det riksomfattande utvecklingsprojektet för klagomål med tillhörande processer vid regionförvaltningsverken (VM126:00/2010; nedan kallad rapporten om klagomålsprojektet) fortfarande anses vara aktuellt.

På grund av den oklara regleringen om utredning av ärenden som gäller förvaltningsklagan och den övervakande myndighetens prövningsrätt undersöks en stor del av klagomålen oavsett av vilken art eller hur allvarliga påståendena i klagomålet är schablonmässigt genom ett så kallat hellångt förfarande, dvs. så att den som är föremål för klagomålet hörs genom en skriftlig redogörelse. Ofta ges klaganden dessutom möjlighet att bemöta utredningarna skriftligt. Det kan förekomma flera omgångar av utredningar och bemötanden. Klagomål som undersöks enligt ett hellångt förfarande av detta slag upptar en mycket stor del av övervakningsmyndigheternas tillgängliga personella resurser för övervakningsuppgifter.

I rapporten om klagomålsprojektet bedömdes det att antalet klagomål som undersökts enligt ett hellångt förfarande vid regionförvaltningsverken utgör mer än 80 procent av alla klagomål som kommit till regionförvaltningsverken. Uppskattningsvis mindre än 10 procent av alla klagomål behandlas summariskt vid regionförvaltningsverken, dvs. enbart på basis av uppgifter i klagomålet och dess eventuella bilagor eller så att det med anledning av klagomål på tjänstens vägnar skaffas uppgifter och handlingar ändå utan att det utförs ett offentligt hörande av föremålet för klagomålet. Redan innan den ändring av lagstiftningen genom vilken prövningsrätten vid behandlingen utökades hade trätt i kraft den 1 juni 2011 fördelades klagomålen hos de högsta laglighetsövervakarna enligt sätten att behandla dem så att uppskattningsvis ungefär en tredjedel av klagomålen behandlades enligt ett hellångt förfarande,

ungefär en tredjedel summariskt och ungefär en tredjedel utan närmare undersökning på en formell grund.

Det nuvarande sättet att behandla ärenden som gäller förvaltningsklagan är osmidigt och tungrott, även om de påståenden som framförts i klagomålen inte med tanke på tillgodoseendet av rättsskyddet eller övervakningen alltid skulle kräva ett hellångt förfarande. Om sätten att behandla klagomål differentieras enligt klagomålens art och hur allvarliga de är, finns det bättre förutsättningar än i dagsläget för en snabb laglighetskontroll med verklig genomslagskraft. Skillnaderna i de utredningsåtgärder som varje ärende kräver och i deras omfattning och djup betyder inte att klagomålet lämnas utan prövning. Det är dock inte ändamålsenligt att alla klagomål behandlas i hellångt undersökning, utan i vissa fall är ett summariskt förfarande tillräckligt.

Den tungrodda behandlingsprocessen, det kraftigt ökade antalet klagomål som inleds och minskningen av de resurser som står till buds för övervakningen har lett till en anhopning av klagomål som ska behandlas och till längre handläggningstider. I synnerhet vid regionförvaltningsverken har man inte klarat av att behandla alla klagomål inom en skälig tid. De allt längre tiderna för behandling av klagomål vid länsstyrelserna, numera regionförvaltningsverken, har aktualiserats flera gånger under hela 2000-talet i samband med de högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll. Det har förekommit problem i synnerhet med handläggningstiderna för klagomål inom hälso- och sjukvården. Där har handläggningstiderna i flera fall varit längre än två år. De långa handläggningstiderna motsvarar inte medborgarnas berättigade förväntningar på rättsskyddet och minskar genomslagskraften för beslut som gäller klagan. Även rättsskyddet för de tjänstemän som klagan gäller blir lidande av de utdragna klagomålsprocesserna.

I rapporten om klagomålsprojektet konstateras det att man vid länsstyrelserna, som föregick regionförvaltningsverken, har arbetat mycket för att utveckla klagomålsprocessen och genomfört arrangemang för att effektivisera behandlingen av klagomål, inklusive prioritering av behandlingen av klagomål på

bekostnad av andra lagstadgade uppgifter. Trots det är anhopningen av klagomål ett fortlöpande strukturellt problem, och det har ansetts att gällande lagstiftning inte i tillräcklig grad gör det möjligt att göra behandlingen av klagomål smidigare och effektivare.

Syftet med de ändrade bestämmelser om de högsta laglighetsövervakarna som trädde i kraft i juni 2011 har varit att lösa liknande problem inom de högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll som de problem som för närvarande förekommer hos övriga myndigheter som undersöker rikligt med klagomål. Det finns inte till alla delar en rättslig grund för det nuvarande rättsläget, där de bestämmelser om behandling av klagomål som gäller de högsta laglighetsövervakarna å ena sidan och andra myndigheter å andra sidan avviker betydligt från varandra. Den lagstiftning som trädde i kraft i juni 2011 innebär att de högsta laglighetsövervakarna har rätt att överföra behandlingen av klagomål som anförts hos dem till någon annan behörig myndighet. Det är inte motiverat att bestämmelserna om behandling av, undersökning av och preskriptionstiden för klagomål till sitt grundläggande innehåll är olika för den överförande och den mottagande myndigheten.

Huruvida det finns en preskriptionstid eller hur lång den är bör inte vara beroende av över hurdan verksamhet klagan anföras eller till vilken övervakande myndighet den riktas. Klagomålen bör ha en enhetlig preskriptionstid på två år som tillämpas vid alla myndigheter. Det är ofta oändamålsenligt att utreda mycket gamla ärenden genom klagomålsförfarande, och det är svårt eller till och med omöjligt att klarlägga faktauppgifterna i saken. Ju äldre omständigheter som ska utredas, desto tvivelaktigare blir det med rättskyddet för den som är föremål för klagan. Det är ofta oändamålsenligt med administrativ styrning flera år efter de händelser som avses i klagomålet. Övervakningens faktiska genomslagskraft och effektivitet minskar betydligt när de ärenden som ska undersökas blir äldre. Av klagomålsinstitutionens art och individualiteten hos de ärenden som behandlas som klagan följer dock att det inte bör anges någon ovillkorlig tid för när klagan får anföras, utan av särskilda skäl bör också

ärenden som är äldre än den regelrätta preskriptionstiden kunna behandlas som klagomål enligt den övervakande myndighetens prövning.

Smidigare behandling av klagomål på det sätt som föreslås innebär också att målen enligt det produktivitets- och resultatprogram som baserar sig på regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering uppnås. Ökad prövningsrätt för den övervakande myndigheten och mångsidigare utredningsmetoder ökar verksamhetens produktivitet eftersom utrednings- och övervakningsåtgärderna bättre än för närvarande kan riktas till sådana angelägenheter som aktualiseras genom klagomålen där de övervakande myndigheterna har behov och möjlighet att reagera med tanke på laglighetskontrollen. Kvaliteten på servicen kommer att bli bättre då den övervakande myndigheten får bättre möjligheter att snabbare än för närvarande reagera på genuina rättsskyddsproblem som uppdagats via klagomålen eller på andra sätt. Lika så kommer laglighetskontrollen att få större övergripande genomslagskraft i samhället då de övervakande myndigheterna i högre grad än för närvarande kan rikta sina övervakningsresurser till förebyggande och systematisk styrning och övervakning.

Det ökade antalet förvaltningsklagomål som gäller dröjsmål vid behandlingen av ärenden är ett uttryck för att man har börjat fästa allt större uppmärksamhet vid en snabb myndighetsverksamhet och även annars vid att kraven på god förvaltning uppfylls. Laglighetsövervakarnas ställningstaganden visar att den rätt till skyndsam behandling som garanteras som en grundläggande fri- och rättighet inte alltid förverkligas. Genom lagstiftning bör man sträva efter att främja en sådan förvaltningskultur där handläggningstiderna uppmärksammas tillräckligt väl och skyndsam behandling upplevs som en central kvalitets- och rättssäkerhetsfaktor. I detta syfte är det skäl att öka förvaltningsmyndigheternas ansvar för planeringen av handläggningstiderna i förvaltningslagen.

När lagstiftningen utvecklas måste man komma ihåg att dröjsmål inom förvaltningen även kan bero på strukturella problem i myndighetsmaskineriet eller bristande resurser. För att skäliga handläggningstider ska kunna

uppnås är det således viktigt att förvaltningsmyndigheterna garanteras tillräckliga resurser. Detta förutsätts också i 22 § i grundlagen där det sägs att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

3 Föreslagna ändringar

3.1 Målsättning

Målet med propositionen är att förtydliga och precisera lagstiftningen om förvaltningsklagan samt att se till att den på ett bättre sätt än i dagsläget svarar mot de nuvarande behoven inom laglighetskontrollen och kraven på god förvaltning. Syftet med de föreslagna ändringarna är att effektivisera laglighetskontrollen och utöka dess övergripande genomslagskraft genom att garantera tillräcklig prövningsrätt och smidighet vid behandlingen av klagomål samt förbättra de övervakande myndigheternas verkliga möjligheter att självant vidta systematiska och förebyggande styrnings- och övervakningsåtgärder. Målet är att de övervakande myndigheterna ska kunna meddela sina avgöranden i ärenden som gäller klagan mer målinriktat än i dag i sådana ärenden där de har behov av och möjlighet att reagera med tanke på laglighetskontrollen.

Målet är också att bemöta kravet på ökad produktivitet och svara på de utmaningar som det ständigt växande antalet klagomål medför för behandlingen av klagomål. Det är meningen att propositionen i enlighet med målen för regeringens produktivitets- och resultatprogram ska bidra till ökad produktivitet för verksamheten, förbättra servicens kvalitet och utöka laglighetskontrollens övergripande genomslagskraft i samhället.

Man strävar efter att främja en skyndsam behandling av förvaltningsärenden genom att stödja och förstärka sådana förfaranden och arbetsformer som betonar förvaltningsmyndigheternas uppgift att se till att ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. Med tanke på uppnåendet av målen är det viktigt att myndigheterna har tillräckliga resurser för att sköta sina uppgifter.

I förvaltningslagen föreslås inte heller i detta sammanhang bestämmelser om fasta handläggningstider på grund av skillnaderna mellan olika förvaltningsärenden. Det rättspolitiska syftet med reformen är däremot att man i samband med att lagstiftning inom olika förvaltningsområden revideras och utvecklas mera systematiskt än tidigare ska bedöma behovet av bestämmelser om sådana handläggningstider som beror på ärendenas karaktär och rättsverkningarna av att dessa tider överskrids.

Det är befogat att bedöma behovet av bestämmelser om handläggningstiderna skilt för varje grupp av ärenden så att man fäster särskild uppmärksamhet vid ärendets betydelse för en part. Man kan också fästa vikt vid hurdan skada eller hurdant men som ett dröjsmål skulle orsaka parten. Det finns ett särskilt behov av bestämmelser om handläggningstiderna i ett sådant fall när ett dröjsmål vid behandlingen märkbart skulle försvåra en parts möjligheter att klara av sitt dagliga liv. En schematisk handläggningstid kan däremot vara problematisk med tanke på rättsskyddet t.ex. i vittsyftande förvaltningsärenden vars avgörande förutsätter att flera olika organ hörs och komplexa utredningar skaffas. Om man skulle vara tvungen att meddela ett beslut i ett sådant ärende innan det är möjligt att få en tillräcklig utredning, kunde förfarandet äventyra förverkligandet av rättssäkerheten.

Om det föreskrivs om en exakt tidsfrist för behandlingen av ett ärende, är det följdriktigt att även bedöma förutsättningarna för att reglera rättsverkningarna av att denna tidsfrist överskrids. De lagtekniska regleringsalternativens ändamålsenlighet och lämplighet ska bedömas från fall till fall, med beaktande av ärendets natur och det behov av rättsskydd som hänför sig till att man får ett avgörande. En möjlighet som kunde övervägas är att försumma att iaktta den föreskrivna tidsfristen för exempelvis meddelande av ett beslut jämföras med ett beslut om att avslå eller bifalla en ansökan, som får överklagas på samma sätt som ett förvaltningsbeslut i ärendet. I lagstiftningen om lagstadgad socialförsäkring har det för sin del ofta föreskrivits om rätt att få penningersättning, om behand-

lingen av ett ärende har fördröjts mer än vad som tillåts enligt lagen.

För att förebygga dröjsmål vid behandling kunde man överväga att i speciallagstiftning även ta in bestämmelser om skyldighet för en part att lämna uppgifter. Likaså för-snabbar bestämmelser om utbyte av information mellan myndigheter och om handräckning behandling genom att de gör det lättare att få utredningar som behövs som underlag för beslutsfattandet.

3.2 De viktigaste förslagen

Det föreslås att bestämmelserna om behandling av ärenden som gäller klagan i 4 § 3 mom. i förvaltningslagen upphävs och att ett nytt 8 a kap. fogas till lagen. I det nya kapitlet finns bestämmelser om anförande, behandling och påföljder av förvaltningsklagan.

Det föreslås att etablerad praxis enligt vilken var och en har rätt att anförä förvaltningsklagan bekräftas i förvaltningslagen och att det föreskrivs om de formella grundläggande förutsättningarna för klagan. Bestämmelserna om behandling av förvaltningsklagan föreslås bli preciserade så att den övervakande myndigheten förutsätts vidta de åtgärder som den med anledning av klagan anser vara befogade. Syftet med den föreslagna regleringen är att garantera tillräcklig prövningsrätt och flexibilitet vid behandlingen av klagomål.

Förvaltningsklagan ska ges en preskriptionstid på två år. Bestämmelsen ska dock inte hindra den övervakande myndigheten från att pröva enskilda fall en förvaltningsklagan som gäller en omständighet som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det finns särskilda skäl för det. Detta är motiverat för att rättsskyddet ska tillgodoses och för att laglighetskontrollen ska vara effektiv och tillräckligt smidig från fall till fall. Huruvida det finns en preskriptionstid eller hur lång den är bör inte vara beroende av över hurdan verksamhet klagan anföras eller till vilken övervakande myndighet den riktas.

Det föreslås dessutom att det i förvaltningslagen tas in bestämmelser om administrativ styrning som ges den övervakade med anledning av förvaltningsklagan. Med administrativ styrning avses i de föreslagna bestämmel-

serna uppmärksamgörande på kraven på god förvaltning, delgivande av uppfattningen om lagenligt förfarande eller eventuella anmärkningar. De föreslagna styrmedlen motsvarar etablerade former för administrativ styrning inom klagomålspraxis.

Syftet med förslaget är dessutom att inom förvaltningen stödja och förstärka sådana förfaranden och arbetsformer som betonar förvaltningsmyndigheternas uppgift att se till att förvaltningsärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål inom förvaltningen och främjar en sådan förvaltningskultur där en skyndsam behandling upplevs som en kvalitets- och rättssäkerhetsfaktor som följer av kravet på god förvaltning. I detta syfte föreslås myndigheten bli skyldig att ange en förväntad handläggningstid för sådana ärenden som myndigheten avgör genom förvaltningsbeslut och som kan inledas endast på initiativ av en part.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna av bestämmelserna om klagomål har inte några direkta ekonomiska konsekvenser. En smidigare behandling av klagomål kommer att i någon mån frigöra personella resurser som behövs för behandlingen, vilka kan användas för annan lagstadgad laglighetskontroll, i synnerhet för systematisk och förebyggande övervakning och styrning på eget initiativ. Med hjälp av de personella resurser som frigörs när behandlingen av klagomål underlättas kan man dessutom något snabbare än för närvarande undersöka och avgöra de med tanke på laglighetskontrollen viktigaste klagomålsärendena. Genom effektivare behandling av klagomål blir det möjligt att på behörigt sätt behandla det ständigt växande antalet ärenden som gäller förvaltningsklagan, oavsett att de disponibla personella resurserna för ändamålet inte har ökat i motsvarande grad.

I enlighet med målen för regeringens produktivitets- och resultatprogram kommer de föreslagna ändringarna att bidra till ökad produktivitet för verksamheten, förbättra servicens kvalitet och främja laglighetskontroll-

lens övergripande genomslagskraft i samhället.

Den föreslagna skyldigheten att ange handläggningstider kan inte som sådan väntas orsaka ekonomiska merkostnader. Det förutsetts inte heller i lagen att man upprättar system för att följa upp handläggningstiderna, utan myndigheterna kan följa hur de angivna handläggningstiderna iaktas på det sätt som lämpar sig bäst för deras verksamhet och de resurser som står till buds.

Många myndigheter har redan system för uppföljning och rapportering av handläggningstiderna som gör det möjligt att i uppföljningssyfte få uppdaterade och tillförlitliga uppgifter om behandlingen av anhängiga ärenden. En arbetsgrupp vid finansministeriet ansåg redan 1999 i sin utredning att myndigheterna borde ha mål gällande genomsnittliga handläggningstider samt fungerande system för uppföljning av handläggningstiderna.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Syftet med den föreslagna lagstiftningen är att bidra till att förenhetliga praxis vid olika förvaltningsmyndigheter när det gäller anförande, behandling och påföljder av förvaltningsklagan.

Smidigare behandling av och en preskriptionstid på två år för förvaltningsklagan kommer att minska andelen klagomål som undersöks enligt ett hellångt förfarande. Därmed kommer en större andel av klagomålen än för närvarande att kunna behandlas i lättare eller summariskt förfarande. På så vis kan de genomsnittliga handläggningstiderna för klagomål förkortas och laglighetskontrollen och dess genomslagskraft på det sättet effektiviseras.

Förslaget ger de övervakande myndigheterna mer spelrum än vad de har i dag att planmässigt, i enlighet med vad de aktuella övervakningsintressena kräver, rikta de resurser de har för laglighetskontroll. Behandlingen av klagomål kan allt bättre riktas så att man inom laglighetskontrollen effektivt och snabbt kan ingripa i genuina och viktiga laglighets- och rättsskyddsproblem som aktualiseras genom klagomålen. Förslaget frigör en del av de övervakande myndigheternas resurser så att de kan användas för förebyggande

övervakning och styrning på eget initiativ och för ändamålsenlig behandling av det ständigt växande antalet ärenden som gäller förvaltningsklagan.

Behörigheten för de övervakande myndigheterna ändras inte genom propositionen. För de övervakade myndigheterna kommer de föreslagna ändringarna att i någon mån minska de sysselsättande konsekvenserna av de utredningar som de som övervakas ska lämna in till den övervakande myndigheten då de övervakade myndigheterna får större prövningsrätt i fråga om omfattningen av och innehållet i de utredningar som krävs och då utredningarna kan fås genom ett lättare förfarande än tidigare. Dessutom kommer de föreslagna ändringarna att förenhetliga klagomålsförfarandena vid olika myndigheter.

Genom bestämmelserna om påföljder av förvaltningsklagan förenhetligas den terminologi som används vid administrativ styrning, men avsikten är inte att ändra innehållet i gällande praxis.

Förvaltningsmyndigheternas nya föreslagna skyldighet att fastställa den uppskattade handläggningstiden för de centrala ärendegrupperna inom deras verksamhetsområde ändrar inte nuvarande praxis nämnvärt. Flera myndigheter har redan för närvarande ställt tidsmässiga resultatmål. Förslaget stärker för sin del denna verksamhetsmodell.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

En ökad genomslagskraft för de övervakande myndigheternas verksamhet syns för förvaltningskunderna som kortare handläggningstider för förvaltningsklagan samt som ökad systematisk och förebyggande laglighetskontroll på eget initiativ. Genom en individuellare behandling av klagomål än för närvarande kan man effektivare än i dag ingripa i sådana missförhållanden som uppdragats via klagomålen där det finns ett verkligt behov och en verklig möjlighet att reagera med metoder för laglighetskontroll. Genom att öka förhandsövervakningen och förhandsstyrningen kan man dessutom effektivare än i dag på förhand säkerställa att förvaltningsservicen ordnas på behörigt sätt, högklassigt och så att den tjänar befolkningens behov och förebygga otillbörliga tillvä-

gagångssätt. Genom förslagen ökar laglighetskontrollens övergripande genomslagskraft i samhället.

Den föreslagna regleringen om klagomål i den allmänna lagstiftningen kommer att för enhetliga klagomålsförfarandet vid olika myndigheter och på så sätt främja jämlikt och rättvist bemötande av klagandena vid förvaltningsmyndigheterna.

Även i fortsättningen kommer man att sätta sig in i alla klagomål och andra anmälningar till de övervakande myndigheterna och på samma sätt som för närvarande att ge ett svar eller ett beslut i fråga om alla sakliga anmälningar och angivelser.

Förslagen förtydligar ställningen för klienter inom förvaltningen som användare av myndighetstjänster och stärker förtroendet för den offentliga förvaltningen genom att de inverkar positivt på uppfattningarna om en god förvaltning och en resultatrik förvaltningsverksamhet.

Den föreslagna skyldigheten för förvaltningsmyndigheterna att fastställa uppgifter om uppskattade handläggningstider för olika ärenden har också en allmänare betydelse i och med att den förebygger dröjsmål i behandlingen av ärenden, och den kan anses bidra till förverkligandet av även andra målsättningar och krav som ställs på god förvaltning. På basis av uppgiften om handläggningstiden har parten redan när han eller hon inleder ärendet en uppfattning om hur länge behandlingen av ärendet som längst kan ta. Denna information minskar partens ovisshet om behandlingen av ärendet och således behovet av att t.ex. göra särskilda förfrågningar angående handläggningstiden.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Revideringen av bestämmelserna om klagomål

I oktober 2010 tillsatte finansministeriet ett riksomfattande utvecklingsprojekt för klagomål med tillhörande processer vid regionförvaltningsverken (VM126:00/2010). Ett av delprojekten inom utvecklingsprojektet be-

stod av en utredning för att kartlägga åtgärder som påverkar antalet klagomål som ska behandlas. Som mål för utredningsarbetet uppställdes bl.a. att utreda lagstiftningen om klagomålssystemet och de förslag till revidering av det som lagts fram under 2000-talet samt att för utvecklingsprojektets styrgrupp bereda förslag till revidering av lagstiftningen och till åtgärder för att förebygga klagomål så att antalet klagomål som kommer till regionförvaltningsverken kan minskas och regionförvaltningsverkens tillgängliga resurser för behandling av klagomål kan riktas effektivare med tanke på både tillgodoseendet av rättsskyddet och användningen av resurserna.

Rapporten om klagomålsprojektet färdigställdes i januari 2011. Den innehöll förslag till ändringar av bestämmelserna om behandlingen av klagomål. I rapporten föreslogs bl.a. att man i första hand bör ändra förvaltningslagens bestämmelser om behandling av klagomål vid alla myndigheter så att de i princip motsvarar den lagstiftning om behandling av klagomål som i regeringens proposition RP 205/2010 rd föreslagits när det gäller de högsta laglighetsövervakarna eller att man i andra hand ändrar lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) och lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (669/2008) genom att i lagarna ta in sådana nya bestämmelser om behandling av klagomål som till sina huvudsakliga principer motsvarar den lagstiftning om behandling av klagomål som i RP 205/2010 rd föreslagits när det gäller de högsta laglighetsövervakarna. I rapporten föreslogs också att man i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) och i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) tar in nya bestämmelser som gör det möjligt att överföra ett klagomål som anförts hos en övervakningsmyndighet till serviceproducenten för behandling som en anmärkning.

Den 4 april 2011 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp för att bereda en reform av lagstiftningen om behandlingen av klagomålsärenden inom regionförvaltningsverkens behörighetsområde. Arbetsgruppen bestod av företrädare för finansministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, undervisnings- och

kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, regionförvaltningsverken och olika personalorganisationer. Arbetsgruppen skulle i första hand utreda med vilka juridiska utgångspunkter och medel behandlingen av klagomål som omfattas av regionförvaltningsverkens behörighet kan effektiviseras och för snabbas utan att rättsskyddet äventyras samt att lägga fram behövliga utvecklings- och reformförslag som gäller detta.

Arbetsgruppen fick i uppgift att i syfte att precisera omfattningen av de behövliga ändringarna av lagstiftningen utreda om det finns behov av att effektivisera och för snabba behandlingen av klagomål vid andra motsvarande statliga myndigheter som utövar laglighetskontroll än vid regionförvaltningsverken. Arbetsgruppen skulle också utreda om myndigheternas prövningsrätt i varje enskilt fall kan utökas när ärenden som gäller klagan behandlas och om det kan anges en preskriptionstid för anhängiggörande av ärendena. Arbetsgruppen skulle likaså utreda om förfarandet för utredning av klagomålsärenden vid övervakningsmyndigheten kan förenklas och om behandlingen av klagomålsärenden kan överföras till ett anmärkningsförfarande eller till någon annan som ansvarar för saken. Utgående från dessa utredningar skulle arbetsgruppen i form av en regeringsproposition bereda behövliga förslag för att revidera lagstiftningen om ärenden som gäller klagan och behandlingen av dem samt lägga fram andra behövliga reform- och utvecklingsförslag.

I maj 2011 genomförde arbetsgruppen en enkät bland ministerierna, bortsett från statsrådets kansli och utrikesministeriet, för att utreda om det finns behov av att effektivisera och för snabba behandlingen av klagomål vid andra motsvarande statliga myndigheter som utövar laglighetskontroll än vid regionförvaltningsverken. Respondenterna uppmanades också preliminärt ta ställning till de förslag till utveckling av processen för behandling av klagomål som lagts fram i rapporten om klagomålsprojektet.

Av svaren på arbetsgruppens enkätundersökning framgick att de som behandlar rikligt med klagomål, nämligen Brottsförvaltningsmyndigheten, Polisstyrelsen och Valvira, samt

även Riksfogdeämbetet enligt en preliminär bedömning ansåg att förvaltningslagens allmänna bestämmelser om behandling av ärenden som gäller klagan bör ändras. Det ansågs att lagstiftningen om behandlingen bör ändras så att myndigheterna får större prövningsrätt när klagomål behandlas och att man vid behandlingen dels kan rikta uppmärksamheten på genuina rättsskyddsproblem, dels göra förfarandet lättare i situationer där klagan är grundlös. Även en allmän preskriptionstid på två år vann understöd. I regel förhöll respondenterna sig positivt eller neutralt till förslagen om att utveckla lagstiftningen om klagomål.

Under arbetets gång hörde arbetsgruppen biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen, justitieombudsmannasekreterare Pasi Pölö, professor Olli Mäenpää, lagstiftningsdirektör vid inrikesministeriet Marko Viitanen, polisöverinspektör vid Polisstyrelsen Pertti Sihvonen samt tf. ledande jurist vid Helsingfors stads socialverk Karri Välimäki om eventuella behov av reglering som gäller förvaltningsklagan.

I enlighet med sitt uppdrag överlämnade arbetsgruppen den 28 februari 2012 ett betänkande om revidering av lagstiftningen om ärenden som gäller förvaltningsklagan och behandlingen av dem. I betänkandet ingick ett förslag om att mer heltäckande bestämmelser än i dag om förfarandet vid förvaltningsklagan ska tas in i förvaltningslagen. Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling behandlade förslaget vid sitt möte den 22 maj 2012 och antecknade ärendet för kännedom.

Eftersom förvaltningslagen hör till justitieministeriets verksamhetsområde, föreslog finansministeriet att den fortsatta beredningen av ärendet skulle ske vid justitieministeriet. Justitieministeriet sände klagomålsarbetsgruppens betänkande på remiss till 121 myndigheter och sammanslutningar. Sammanlagt 74 utlåtanden kom in.

Nästan alla remissinstanserna förhöll sig positivt till arbetsgruppens förslag. Allmänt ansåg man att reformens utgångspunkter var viktiga och var motiverade med tanke på klagandens rättssäkerhet. Myndigheternas ökade prövningsrätt vid behandlingen av klagomålsärenden uppskattades minska anta-

let klagomål som undersöks hellångt och förkorta klagomålets genomsnittliga handläggningstid. Särskilt bra ansågs den föreslagna preskriptionstiden på två år för klagomål.

Å andra sidan ansåg en del av remissinstanserna att reformen inte skulle leda till några större förändringar i klagomålspraxis. Förslagets mål ansågs också i viss mån vara överoptimistiska, och reformen uppskattades kunna medföra en ökning av antalet klagomål. Statens revisionsverk och en del andra remissinstanser ansåg det vara motiverat att bedöma den föreslagna reformen som en del av ett mer omfattande utvecklande av rätts-säkerheten och tillsynen inom förvaltningen.

Endast små ändringar föreslogs i de föreslagna bestämmelserna. Främst ville man ha preciseringar i förutsättningarna för att anföra klagan och fastställandet av den tidpunkt när preskriptionstiden börjar. Flera av remissinstanserna ansåg att det för tydlighetens skull var behövligt att i lagen ta in en uttrycklig bestämmelse om förbud mot att överklaga avgörandet i ett ärende som gäller klagomål.

Den fortsatta beredningen av propositionen har skett vid justitieministeriet som tjänsteuppgift utifrån remissvaren.

Reglering om handläggningstid

Justitieministeriet tillsatte den 26 september 2007 en kommission för utvecklande av förvaltningsprocessen (förvaltningsprocesskommissionen) och en arbetsgrupp för att bistå kommissionen som hade i uppgift att granska rättsmedlen i situationer där en förvaltningsmyndighet har underlåtit att fatta ett förvaltningsbeslut eller fattandet av förvaltningsbeslutet har försenats (passivitetsarbetsgruppen).

Passivitetsarbetsgruppen hade i uppdrag att i form av en regeringsproposition utarbeta ett förslag om hur rättssäkerheten ska tryggas i dessa situationer. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till justitieministeriet den 30 september 2008 (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2008:5).

I betänkandet föreslogs att det ska föreskrivas skyldighet för förvaltningsmyndigheter att uppställa skäliga handläggningstider för ärenden som en part anhängiggjort och som

gäller partens rätt, fördel eller skyldighet, och publicera uppgifterna. Dessutom innehöll betänkandet förslag om nya rättsmedel mot myndigheters passivitet. Om behandlingen av ett ärende fördröjs, skulle parten enligt betänkandet först kunna yrka på skyndsam behandling hos myndigheten. Myndigheten skulle då vara skyldig att svara på yrkandet inom en bestämd tid. Om parten är missnöjd med det svar som myndigheten ger på yrkandet på skyndsam behandling, skulle parten kunna anföra dröjsmålsbesvär hos förvaltningsdomstolen eller något annat rättskipningsorgan. Besvärsmyndigheten skulle kunna förelägga myndigheten en tidsfrist inom vilken ärendet ska avgöras, och vid behov förena föreläggandet med vite. Av särskilda skäl skulle besvärsmyndigheten själv kunna överta avgörandet av ett ärende.

Justitieministeriet begärde utlåtande om passivitetsarbetsgruppens betänkande av 120 myndigheter och samfund. Det kom in 93 utlåtanden.

Nästan alla remissinstanser uttryckte ett understöd för arbetsgruppens målsättning att trygga en skyndsam behandling av ärenden samt förbättra individens rättssäkerhet i situationer då behandlingen inom förvaltningen fördröjs och ansåg målsättningen vara viktig. Remissinstansernas åsikter om arbetsgruppens viktigaste förslag (fastställande av handläggningstid, yrkande på skyndsam behandling, dröjsmålsbesvär) var emellertid delade. Särskilt till förslaget om möjligheten att yrka på skyndsam behandling inom förvaltningen förhöll sig remissinstanserna avvaktande och förfarandet ansågs kräva orimligt stora resurser i synnerhet av de myndigheter som behandlar s.k. massärenden.

Remissinstanserna förhöll sig också kritiskt till arbetsgruppens förslag om dröjsmålsbesvär som behandlas av rättskipningsorganen. Förfarandet för dröjsmålsbesvär ansågs då vara för tungrovt i föreslagen form. Dessutom ansågs det förslag enligt vilket besvärsmyndigheten av särskilda skäl kunde ha övertagit avgörandet av ärenden där behandlingen påstås ha fördröjts vara problematiskt och ansågs kunna suddas ut gränsen mellan förvaltning och rättskipning. Förslaget antogs också öka antalet dröjsmålsbesvär i betydande grad.

Utifrån remissvaren på passivitetsarbetsgruppens betänkande beredde justitieministeriet en ny proposition, som innehöll förslag om en föreskriven skyldighet för förvaltningsmyndigheten att ange handläggningstider för olika grupper av ärenden samt förslag om införande av ett mer begränsat system med dröjsmålsbesvär än det som föreslogs i passivitetsarbetsgruppens betänkande.

Den 23 maj 2012 sände justitieministeriet propositionsförslaget på remiss till 121 myndigheter och sammanslutningar. Det kom in 80 utlåtanden.

Remissinstanserna understödde i sig propositionens mål, men de förhöll sig kritiskt till hur det föreslagna systemet med dröjsmålsbesvär skulle fungera i praktiken och om systemet behövdes. Regleringen ansågs vara svårbegriplig och den ansågs delvis överlappa andra rättsmedel, särskilt förvaltningsklagan.

Remissinstanserna ansåg det vara sannolikt att antalet dröjsmålsbesvär blir synnerligen

stort och att rätten att anföra besvär inte alltid kommer att kunna utövas på rätt sätt. Detta kunde öka rättskipningsmyndigheternas arbetsmängd betydligt. Å andra sidan skulle inte heller det föreslagna systemet med dröjsmålsbesvär lösa det bakomliggande grundproblemet med förvaltningens passivitet och inte som sådant garantera att man får ett avgörande i sak.

På basis av remissvaren kom justitieministeriet till den slutsatsen att det i stället för att utvidga rättsmedelssystemet inom förvaltningen är mer ändamålsenligt att reglera behandling utan dröjsmål inom förvaltningen i förvaltningslagen, och att man ska sträva efter att lösa eventuella rättssäkerhetsproblem till följd av dröjsmål vid behandlingen i speciallagstiftning som beaktar förvaltningsärendenas materiella särdrag. Den fortsatta beredningen av de bestämmelser om handläggningstider som föreslås i förvaltningslagen har skett som en del av det reformprojekt som gällde klagomålsbestämmelserna.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

4 §. Begränsningar av tillämpningsområdet. Det föreslås att 3 mom. upphävs och att det som i momentet föreskrivs om behandling av förvaltningsklagan tas in i en ny 53 b §.

7 §. Serviceprincipen och adekvat service. Paragrafens 1 mom. motsvarar den gällande lagen.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., som innehåller en hänvisning till bestämmelsen om skyldighet att informera i 20 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan *offentlighetslagen*). Enligt den bestämmelsen i offentlighetslagen ska en myndighet informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till myndighetens verksamhetsområde. Syftet med hänvisningen är att betona en myndighets ansvar för att inom sitt verksamhetsområde producera och sprida information som är av betydelse för att uträtta ärenden och för den rättsliga ställningen för dem som är kunder inom förvaltningen.

II AVDELNINGEN Hur ett förvaltningsärende inleds och behandlas hos en myndighet

23 a §. Angivande av handläggningstid. I paragrafen föreslås att myndigheterna är skyldiga att ange en förväntad handläggningstid för vissa ärendegrupper. De ärenden som omfattas av den föreslagna skyldigheten bestäms utgående från tre förutsättningar: (1) ärendet kan inledas endast på initiativ av en part, (2) ärendet avgörs genom förvaltningsbeslut och (3) ärendet hör till en central ärendegrupp inom myndighetens verksamhetsområde.

Ärenden som kan inledas endast på initiativ av en part handlar i allmänhet om att avgöra om en person kan få den rätt eller fördel som han eller hon har krävt. Begreppen rätt och fördel som definierar partens ställning har ett

etablerat betydelseinnehåll inom förvaltningsrätten. Rätt omfattar exempelvis administrativa tillstånd, beviljande av medborgarskap eller registrering av varumärke eller mönster. En fördel som beviljas en person kan exempelvis vara en social förmån eller statsunderstöd. Däremot kan det också vara fråga om befrielse från skyldighet eller beviljande av dispens.

De ärenden som gäller att fatta ett förpliktande beslut ska i princip inte omfattas av skyldigheten att ange handläggningstider, eftersom ärendena i allmänhet inleds på initiativ av en myndighet. Då ett förpliktande beslut fattas är det i regel fråga om att avgöra om det finns tillräcklig laglig grund för den skyldighet som åläggs parten. Innehållsmässigt kan skyldigheten innebära att en föreskrift eller ett förbud ska iakttas eller vissa åtgärder tolereras. Det kan också vara fråga om återkrav av en beviljad förmån.

En annan förutsättning är att ärendet avgörs genom förvaltningsbeslut. Den s.k. faktiska förvaltningsverksamheten samt förvaltningsakter som genomförs genom förvaltningsavtal omfattas inte av tillämpningsområdet för bestämmelsen. Myndighetens skyldighet att fullgöra skyldigheter som gäller dessa ärenden kan komma att prövas av förvaltningsdomstolen vid ett förvaltningsstvisteförfarande. Tillämpningsområdet för bestämmelsen omfattar således inte parternas förfrågningar som riktas till myndigheterna samt förvaltningsklagan.

En handläggningstid ska anges endast för centrala ärendegrupper inom myndighetens verksamhetsområde. Det är främst fråga om förvaltningsärenden som hör till en myndighets huvudsakliga uppgiftsområde och vars behandling antalsmässigt utgör en stor andel av myndighetens verksamhet som helhet eller som annars på grund av sin karaktär kan anses centrala med tanke på myndighetens verksamhetsområde. Typiska ärendegrupper är sådana som bestäms direkt med stöd av materiell lagstiftning, såsom beviljande av lagstadgade förmåner eller understöd. Myndigheten har själv den bästa sakkunskapen att

bedöma vilka ärendegrupper som är centrala med tanke på dess verksamhetsområde.

Den allmänna handläggningstid som avses i bestämmelsen behöver däremot inte anges för sådana ärendegrupper som inte på ett naturligt sätt kan hänföras till myndighetens centrala verksamhetsområde eller som på grund av sin karaktär kan komma i fråga främst i undantagsfall. Inte heller ämbetsverks interna förvaltningsärenden eller ärenden som gäller tjänstemannaförvaltning, såsom tillsättande av tjänster eller beviljande av tillstånd att utöva bisyssla, kan anses höra till en myndighets centrala verksamhetsområde.

Avsikten är att den förväntade handläggningstiden ska anges så, att den så exakt som möjligt beskriver den sedvanliga handläggningstiden för ärenden som hör till respektive ärendegrupp. Angivandet av handläggningstiden förutsätter således att myndigheten har uppdaterade uppgifter om handläggningstiderna för de ärenden som den behandlar. Föremålet för skyldigheten att ange handläggningstiden är tidsperioden mellan det att ärendet anhängiggörs och beslutet meddelas. Enligt huvudregeln i 20 § i förvaltningslagen börjar handläggningstiden löpa från det att ett ärende anhängiggörs. Övrig lagstiftning kan innehålla särskilda bestämmelser om anhängiggörandet.

I förvaltningslagen föreslås inga bestämmelser angående det sätt som ska tillämpas för att ange handläggningstiden. I allmänhet ska den dock anges i dagar, veckor eller månader.

Bestämmelsen ger myndigheterna prövningsrätt då det gäller att ange längden på handläggningstiderna. Handläggningstiden ska dock fastställas så att de är skäliga och överensstämmer med det allmänna kravet på behandling utan dröjsmål. Bl.a. ärendets typ och karaktär kan ställa olika krav på handläggningstidens längd. I de högsta laglighetsövervakarnas praxis har det ansetts att man speciellt snabbt bör behandla ärenden som t.ex. gäller utkomststöd, skydd för familjelivet, en parts hälsotillstånd, rätten till yrkesutövande samt pension. Utgångspunkten bör dock vara att avsikten är en lika snabb behandling av ärenden som motsvarar varandra. Vad som är skäligt för angivna handlägg-

ningstider på allmän nivå ska bedömas av högre förvaltningsmyndigheter och i sista hand av de högsta laglighetsövervakarna.

Bestämmelser om angivande av handläggningstider tillämpas inte på ärenden i fråga om vilka det finns bestämmelser om en exakt handläggningstid annanstans. Av tydlighets-skäl nämns detta i slutet av momentet.

Med tanke på syftena med regleringen är det viktigt att en myndighet på behörigt sätt informerar kunderna inom förvaltningen om de handläggningstider som den har angett. Myndighetens skyldighet att informera grundar sig på den bestämmelse i offentlighetslagen som det hänvisas till i den föreslagna 7 § 2 mom. Det hör till god förvaltning att också informera om eventuella särskilt föreskrivna handläggningstider för ärenden som hör till myndighetens verksamhetsområde. Information om handläggningstiderna till exempel på myndighetens kundserviceställen och i det allmänna kommunikationsnätet ökar förutsägbarheten i myndighetsverksamheten och kan även minska antalet förfrågningar om handläggningstider.

8 a kap. Förvaltningsklagan

Det föreslås att ett nytt 8 a kap. fogas till lagen. I kapitlet föreskrivs om anförande, behandling och påföljder av förvaltningsklagan.

53 a §. Anförande av förvaltningsklagan. I paragrafen föreskrivs om allmän rätt att anfordra förvaltningsklagan och om de formella grundläggande förutsättningarna för klagan. Förvaltningsklagan är ett medel för laglighetskontroll, och med förvaltningsklagan avses en till en högre eller någon annan övervakande myndighet gjord anmälan eller angivelse om en felaktig tjänsteåtgärd eller om en försummelse som gäller en myndighets verksamhet. Begreppet förvaltningsklagan är så pass etablerat inom förvaltningspraxis att det inte är motiverat att ta in någon definition i lagen.

I 1 mom. fastställs den huvudregel inom etablerad förvaltningspraxis enligt vilken förvaltningsklagan får anföras av var och en. Klagan får således anföras också av den som inte är part i det förfarande som beskrivs i klagan. Detta motsvarar det rådande rättsläget och uttrycker den allmänna rätten att hos

den övervakande myndigheten göra anmälningar och angivelser om uppdagat lagstridigt förfarande. Med tanke på det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet är det viktigt att var och en har möjlighet att låta den övervakande myndigheten pröva lagenligheten i myndigheternas förfarande. Via klagomålen får de övervakande myndigheterna dessutom sådan information om missförhållanden i den övervakade verksamheten som annars eventuellt skulle mörkas. En förvaltningsklagan ska inte ge den som anfört den någon partsställning enligt förvaltningslagen.

Förvaltningsklagan ska få anföras över att en myndighet, en hos en myndighet anställd i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Klagan ska få anföras över alla typer av myndigheternas verksamhet, inbegripet faktisk verksamhet såsom undervisning eller vårdåtgärder. I det föreslagna sammanhanget bör lagstridighet också uppfattas i vid bemärkelse. Begreppet inrymmer förfarande som strider mot lag och bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av lag.

Lagstridigheten kan mera allmänt bedömas också utifrån de krav på god förvaltning som anges i 21 § i grundlagen. Klagan kan således gälla till exempel ett fel i förfarandet, missbruk av prövningsrätt, en tjänstemans osakliga uppförande eller annat förfarande i strid med god förvaltning. Även en myndighets passivitet eller försummelse av tjänsteuppgifter kan bli föremål för klagan. Till denna del motsvarar bestämmelsen 2 § i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002). Förvaltningsklagan är ett rättsmedel och är således inte avsedd för att bedöma ändamålsenlighetsfrågor. Genom förslaget ingriper man inte i den övervakande myndigheters eventuella behörighet att bedöma ändamålsenligheten i de övervakades verksamhet i något annat förfarande.

Förutom de statliga och kommunala myndigheternas verksamhet kan förvaltningsklagan gälla även verksamheten hos aktörer utanför myndighetsmaskineriet, till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Anställningens art eller det sätt på vilket en

offentlig förvaltningsuppgift har organiserats inverkar således inte på möjligheten att anföras klagan över förfarandet. Förvaltningsklagan ska få anföras över skötseln av en lagstadgad uppgift som en myndighet ansvarar för att ordna, även om uppgiften sköts av en serviceproducent inom den privata sektorn utifrån ett avtal om köpta tjänster. Begreppet offentlig förvaltningsuppgift får sitt innehåll från grundlagens 124 § och motsvarar bestämmelsen om tillämpningsområde i 2 § 3 mom. i förvaltningslagen.

Med övervakande myndighet avses i den föreslagna paragrafen alla sådana myndigheter, tjänstemän och tjänsteinnehavare vars behörighet omfattar övervakningen av den övervakades verksamhet som är föremål för klagomålet. Den övervakande myndighetens behörighet bestäms i enlighet med materiellrättsliga bestämmelser eller tjänstemannarättsliga principer, och den föreslagna bestämmelsen skapar inte övervakningsbehörighet och ändrar inte uppgiftsfördelningen mellan de övervakande myndigheterna. Behörighet att undersöka förvaltningsklagan kan således basera sig på till exempel att ett ministerium eller ett centralt ämbetsverk har förvaltningshierarkiskt högre ställning än det ämbetsverk som är föremål för klagan, att det har föreskrivits att en myndighet ska övervaka den verksamhet eller aktör som är föremål för klagan eller att någon viss lag efterlevs eller att en tjänsteman har ställning som chef i förhållande till den tjänsteman som är föremål för klagan. Likaså kan behörigheten, med vissa särskilt föreskrivna undantag, till exempel basera sig på kommunstyrelsens allmänna behörighet att behandla klagomål över kommunens verksamhet eller på kommunernas eller samkommunernas nämnders behörighet att behandla klagomål över verksamhet som lyder under respektive nämnd.

Ibland kan det finnas flera behöriga myndigheter i samma ärende. Det kan följaktligen vara svårt att på basis av en myndighets ställning uppfatta vilken myndighet som är den rätta att behandla en förvaltningsklagan. Till exempel enligt 34 och 35 § i djurskyddslagen (247/1996) sköts lednings- och övervakningsuppgiften av jord- och skogsbruksministeriet, Valvira och regionförvaltningsverket.

Med tanke på förvaltningens kunder är det viktigt att veta hos vilken myndighet klagan ska anföras i ett ärende och hur man ska gå till väga vid skötseln av ett ärende som gäller förvaltningsklagan. I enlighet med 20 § 2 mom. i offentlighetslagen ska myndigheterna också informera om de omständigheter som är behövliga vid skötseln av ett ärende som gäller klagan. Arbetsfördelningen inom förvaltningen bör vara tydlig såtillvida att man utifrån den kan avgöra hos vilken myndighet eller på vilken administrativ nivå det är ändamålsenligast att behandla en klagan i respektive fall.

I allmänhet finns bestämmelser om myndighetsövervakning av offentliga förvaltningsuppgifter som sköts av aktörer utanför myndighetsmaskineriet i den lag genom vilken förvaltningsuppgiften har överförs till aktören i fråga. Till exempel svarar närings-, trafik- och miljöcentralerna enligt 106 a § i lagen om fiske (286/1982) för tillsynen över fiskeövervakarna inom sitt verksamhetsområde. De aktörer utanför myndighetsmaskineriet som sköter offentliga förvaltningsuppgifter omfattas direkt med stöd av grundlagens 118 och 119 § också av de högsta laglighetsövervakarnas övervakningsbehörighet.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om de grundläggande formella förutsättningarna för anförande av förvaltningsklagan. Av förvaltningsklagans karaktär följer att klagan bör kunna anföras så enkelt och smidigt som möjligt. Det föreslås att förvaltningsklagan i regel ska anföras skriftligt. Av klagan ska också framgå klagandens namn och kontaktuppgifter, även om det inte föreslås bestämmelser om detta. Om en anmälan eller anivelse görs anonymt, kan den övervakande myndigheten dock ta ärendet till behandling som ett övervakningsärende på myndighetsinitiativ, om den anser att anmälan eller anivelsen ger anledning till detta. I en situation där den övervakande myndigheten inte har behörighet för övervakning på eget initiativ, t.ex. i de fall som avses i 8 § 2 mom. i kommunallagen, kan även ett ärende som anmälts anonymt enligt myndighetens prövning tas till behandling, med stöd av övervakningsbehörighet som baserar sig på att klagan hör till den övervakande myndigheten.

Med samtycke av den övervakande myndigheten ska klagan få anföras muntligt. Att ta emot en muntlig klagan är tänkt att utgöra ett undantagsförfarande, och den övervakande myndigheten ska ha rätt att pröva om en muntlig klagan ska tas emot. Det kan vara motiverat att godkänna en muntlig klagan främst i situationer där klaganden på grund av sjukdom, funktionsnedsättning, sina samhälleliga färdigheter eller sin livssituation eller av andra därmed jämförbara skäl uppenbarligen inte klarar av att lägga fram sin sak i skriftlig form. Om den övervakande myndigheten tillåter att klagan anføres muntligt, ska myndigheten i enlighet med förvaltningslagens 42 § på klagandens vägnar dokumentera de omständigheter som klaganden uppgett muntligt.

Som ett formellt villkor för anförande av förvaltningsklagan föreslås dessutom i momentets sista mening att klaganden i klagan uppger på vilka grunder denne anser att förfarandet varit felaktigt. Meningen är att vägleda klaganden så att denne lägger fram minimiuppgifter om det ärende som är föremål för klagan utifrån vilka myndigheten i enlighet med 53 b § kan göra en preliminär rättslig bedömning om huruvida åtgärder ska vidtas. Den övervakande myndigheten ska enligt prövning kunna begära att klaganden också lägger fram ytterligare utredningar om grunderna för klagomålet.

I klagan ska om möjligt även lämnas uppgift om tidpunkten för det förfarande eller den underlåtenhet som kritiken gäller. Detta behövs för att beräkna den preskriptionstid för att undersöka en klagan som föreslås i 53 b § 3 mom. Det är dock inte alltid möjligt att uppge en tidpunkt till exempel i situationer där klagan riktar sig mot en myndighets verksamhet i allmänhet eller där kritiken gäller passivitet i myndighetsverksamhet. Därför föreslås det inte någon ovillkorlig skyldighet för klaganden att lämna uppgift om tidpunkten för det förfarande eller den underlåtenhet som kritiken gäller.

53 b §. Behandling av förvaltningsklagan. Med behandling av förvaltningsklagan avses i den föreslagna paragrafen alla utredningar och andra åtgärder som den övervakande myndigheten kan vidta med anledning av klagan.

Enligt 1 mom. ska den övervakande myndigheten vidta de åtgärder som den med anledning av förvaltningsklagan anser vara befogade. Avsikten är att behandlingsförfarandet ska uppdelas procedurmässigt i två delar hos den övervakande myndigheten. Den övervakande myndigheten ska först sätta sig in i klagan och göra en preliminär övergripande rättslig bedömning av den. Efter det ska den övervakande myndigheten utifrån sin preliminära bedömning vidta de åtgärder som den med anledning av klagomålet anser vara befogade.

Den övervakande myndigheten ska från fall till fall pröva hurdana åtgärder en enskild klagan kräver. Klagan kan innehålla flera olika frågor för vilka utredningsbehoven i laglighetskontrollen kan variera. Vissa grunder för klagomål kan till exempel kräva en hellång undersökning medan andra kan bli föremål för en mera summarisk behandling. I samband med valet av åtgärder bör ärendet granskas särskilt med hänsyn till efterlevnaden av lagen och tillgodoseendet av rättsskyddet på samma sätt som i enlighet med 3 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman och 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Efterlevnaden av lagen omfattar både lagstridigt förfarande och underlåtenhet att fullgöra en skyldighet. Rättsskyddsaspekten accentueras däremot i situationer där klagan gäller en faktisk verksamhet som man inte kan reagera på med ordinära rättsmedel.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och ska lag iakttas noggrant i all offentlig verksamhet. Behandling av klagomål handlar om laglighetskontroll som utövas av den övervakande myndigheten. Lagstridigt förfarande är ett mycket vitt begrepp och betyder inte nödvändigtvis ett allvarligt fel eller att ärendet är lagstridigt i straffrättsligt hänseende. I alla avvikelser från det förfarande som bestäms i lagen behöver det inte ingripas på samma sätt. Frågan om hur pass betydande felet är har relevans vid bedömning av hurdana åtgärder det behövs för att trygga efterlevnaden av lagen.

Den övervakande myndigheten ska pröva om det på grund av klagomålet finns skäl att misstänka ett sådant felaktigt förfarande att

den för att fullgöra sin övervakningsskyldighet bör utreda saken på bredare front. Vid prövningen ska de övervakningsuppgifter och övervakningsbefogenheter som angetts för respektive myndighet beaktas. Enligt situationen kan behovet att behandla klagomål bygga på till exempel tillgodoseende av rättigheter för en enskild eller grupp som avses i klagomålsärendet eller mer allmänt på tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna. I fråga om urvalet av åtgärder och deras omfattning bör den övervakande myndigheten på grund av mångfalden av klagomål ha vidsträckt prövningsrätt och bör de omständigheter som styr prövningen vara flexibla. Den övervakande myndigheten ska till exempel som utredning kunna begära att den övervakade lämnar in handlingar som gäller ärendet eller inhämta utredning av den övervakade per telefon eller genom en skriftlig begäran om utredning. Myndigheten ska alltid se till att muntliga utredningar dokumenteras.

Om den preliminära övergripande rättsliga bedömningen av förvaltningsklagan inte ger anledning att misstänka ett sådant lagstridigt förfarande eller en sådan försummelse av en skyldighet som förutsätter att den övervakande myndigheten ingriper, ska klagan i princip inte föranleda några ytterligare åtgärder. Enligt det föreslagna 1 mom. ska den som anför klagan utan dröjsmål underrättas om detta.

I en situation där en förvaltningsklagan med samma innehåll har anförts hos flera övervakande myndigheter ska dessa sinsemellan kunna avgöra vilken myndighet som prövar klagan. Det finns då inte orsak att vidta åtgärder hos de övriga övervakande myndigheterna. Oftast är det motiverat att utgå från att klagan ska behandlas av den myndighet till vilken det huvudsakligen hör att övervaka efterlevnaden av de materiellrättsliga bestämmelserna i fråga och som på basis av sin förvaltningshierarkiska ställning står närmast föremålet för klagan.

Den preliminära rättsliga bedömningen av förvaltningsklagan kan i praktiken också leda till att ärendet börjar behandlas vid något annat rättsligt förfarande än ett förfarande för förvaltningsklagan. Klagomålet kan t.ex. leda till att man inleder en i speciallagstiftningen

angiven behandlingsprocess för ett övervakningsärende som följer bestämmelserna om behandling av förvaltningsärenden, om det påstående som lagts fram i klagomålet är sådant att förvaltningstvång kan bli aktuellt. Det kan också bli aktuellt att lämna in en begäran om utredning till polisen, om de påståenden som lagts fram i klagomålet är av sådan art att det krävs straffrättslig bedömning. I de sistnämnda fallen är det viktigt att i ett så tidigt skede av behandlingen som möjligt sörja för skyddet mot självinkriminering för den som är föremål för klagomålet.

När förvaltningsklagan behandlas ska enligt 2 mom. grunderna för god förvaltning iakttas samt rättigheterna för dem som omedelbart berörs av saken tryggas. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 4 § 3 mom. i den gällande förvaltningslagen.

Med grunderna för god förvaltning avses i första hand de kvalitativa minimikrav i fråga om myndigheternas verksamhet som anges i lagens 2 kap., såsom rättsprinciper inom förvaltningen samt krav på förvaltningsservicens kvalitet och resultatrikedom. Till dessa hänför sig bl.a. bestämmelserna om jäv för tjänstemän i 27 och 28 § och bestämmelserna om behandling utan dröjsmål i 23 § i hög grad.

Eftersom det i ett saken som gäller förvaltningsklagan inte fattas beslut om någons rätt, fördel eller skyldighet, blir procedurbestämmelserna i förvaltningslagen i allmänhet inte till alla delar tillämpliga i ärenden som gäller klagan. Kravet på att rättigheterna ska kunna tryggas för de personer som omedelbart är föremål för klagan förutsätter dock att de tjänstemän som behandlar och avgör förvaltningsklagan ser till att de juridiska frågor och fakta som behövs som grund för ett avgörande blir tillräckligt väl utredda. Den som omedelbart är föremål för klagan ska i enlighet med förvaltningslagens 34 § ges tillfälle att bli hörd med anledning av klagan, om det finns skäl att anta att ärendet kan leda till att personen i fråga kritiseras. Hur omfattande hörandet är ska avgöras från fall till fall med beaktande av föremålets rättsskydd och innehållet i den administrativa styrning som klagan eventuellt föranleder.

Ställningen för den som har anfört klagan accentueras vanligen i situationer där det är

frågan om klagandens egen sak och ingen regelmässig möjlighet att söka ändring står till buds. Dylika situationer är typiska i synnerhet inom faktisk förvaltningsverksamhet, exempelvis i fråga om hälso- och sjukvården. Även om den som anfört klagan inte är part eller motpart i själva klagomålsärendet, kan det av rättssäkerhetsskäl dock vara nödvändigt att också klaganden ges tillfälle att lägga fram ett bemötande. För att utreda saken kan det också annars vara nödvändigt att höra klaganden. När det gäller förvaltningsklagan kan det för att utreda saken eller för att trygga en parts rättigheter också vara nödvändigt att myndigheten ordnar tolkning och översättning i enlighet med 26 § 3 mom. i förvaltningslagen.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om preskriptionstiden för förvaltningsklagan. Enligt förslaget ska förvaltningsklagan som gäller en omständighet som ligger mer än två år tillbaka i tiden inte prövas, om det inte finns särskilda skäl. I 3 § 3 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman och i 4 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet finns motsvarande bestämmelser om preskriptionstiden för klagomål.

Det föreslås inte några bestämmelser om hur preskriptionstiden ska räknas ut. Tidpunkten för när tiden börjar ska avgöras från fall till fall. Utgångspunkten kan anses vara att preskriptionstiden börjar löpa från ett myndighetsavgörande eller någon annan ämbetsåtgärd som påstås strida mot lag. När tidpunkten för när tiden börjar löpa utreds kan det också ha betydelse när klaganden de facto har fått kännedom om myndighetens avgörande eller andra åtgärder. Avsikten är bestämmelsen ska tillämpas så att avvikelser från den lagenliga preskriptionstiden vid behov ska vara tillräckligt flexibel med tanke på såväl klaganden som övervakningen.

Preskriptionstiden ska inte vara ovillkorlig, utan den ska kunna frångås av särskilda skäl. Möjligheten att avvika är motiverad för att övervakningen även i fortsättningen ska vara effektiv och flexibel från fall till fall. När särskilda skäl bedöms bör avseende fästas vid bl.a. sakens allmänna betydelse, sakens betydelse för klaganden eller den som är föremål för klagomålet, hur betydande det lagstridiga eller felaktiga förfarande som an-

mälts är, klagandens faktiska möjligheter att reagera inom den lagenliga preskriptionstiden.

Det kan vara svårt att fastställa tidpunkten för när preskriptionstiden börjar också i de fall när kritiken riktas mot fördröjningar i myndighetsprocessen, till exempel på grund av överföring av ärendet eller inhämtande av utredningar, eller mer allmänt mot passivitet i myndighetsverksamheten. Den föreslagna bestämmelsen om preskriptionstiden ska också tillämpas tillräckligt smidigt med beaktande av vilken typ av ärende som är föremål för klagan och ärendets karaktär. Utgångspunkten kan dock vara att ett ärende som är äldre än fem år inte tas till prövning. Detta motsvarar preskriptionstiden för tjänstebrott enligt strafflagen.

Enligt 4 mom. ska förvaltningslagen tillämpas på avgöranden i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av avgörandena. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 4 § 3 mom. i den gällande förvaltningslagen.

Bestämmelserna om avgörande av ärenden i 7 kap. bör dock tillämpas flexibelt, eftersom avgöranden i ärenden som gäller klagan i praktiken kan vara mycket mångfasetterade till sitt innehåll och sin betydelse. Flexibilitet i fråga om tillämpningsområdet gäller i synnerhet omfattningen av skyldigheten att motivera beslutet i de fall där det enligt den preliminära rättsliga bedömningen av förvaltningsklagan eller enligt eventuella tilläggsutredningar inte är frågan om ett lagstridigt eller i övrigt felaktigt förfarande. I de fallen kunde man ge klaganden ett kort svar och ange grunderna för att klagan inte har lett till åtgärder. Skyldigheten att motivera beslut accentueras däremot i avgöranden där det konstateras att en myndighet eller tjänsteman har förfarit lagstridigt eller gjort sig skyldig till en försummelse. Det beslut som meddelas med anledning av klagan ska då motiveras i enlighet med förvaltningslagens 45 §, så att man anger vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats.

Avgörandet i ett ärende som gäller förvaltningsklagan ska delges klaganden och även den som är föremål för klagomålet, åtminstone när denne har hörts. I enklaste form kan ett avgörande som gäller förvaltnings-

klagan vara att klagan inte föranleder några ytterligare åtgärder. En klagan kommer i allmänhet inte att föranleda några ytterligare åtgärder till exempel när det inte finns skäl att misstänka något lagstridigt förfarande eller försummelse att fullgöra en skyldighet eller klagan handlar om ett ärende som redan har undersökts som förvaltningsklagan och det i klagan inte har lagts fram någonting nytt som påverkar saken. I dessa fall kan det i allmänhet anses tillräckligt att myndigheten i enlighet med paragrafens 1 mom. underrättar den som anför klagan om att det inte är befogat att vidta åtgärder med anledning av klagan.

Förvaltningsklagan kommer inte heller att föranleda några ytterligare åtgärder till exempel när ärendet inte omfattas av den övervakande myndighetens behörighet, klagan har preskriberats, ärendet behandlas hos en behörig myndighet eller ändring får sökas genom ordinära rättsmedel (jämför GrUB12/2010 rd). I samband med ett sådant avgörande kan klaganden dock vid behov ges vägledning eller råd om användningen av ordinära rättsmedel, om sådana fortfarande lagligt sett står till förfogande för klaganden.

I situationer där klaganden är utomstående med avseende på det ärende som behandlas kan sekretessgrunderna i offentlighetslagen hindra att hela avgörandet meddelas klaganden. Även i dessa situationer kan den övervakande myndigheten ha grund för att ge klaganden ett mer begränsat svar än vad bestämmelsen om motivering av beslut i förvaltningslagen förutsätter. Däremot ska den som är föremål för klagan även i dessa fall få ett beslut som motiverats på det sätt som förutsätts i förvaltningslagens 45 §, om det konstateras att personen i fråga har förfarit felaktigt.

53 c §. Administrativ styrning med anledning av förvaltningsklagan. I paragrafen föreslås bestämmelser om medel för den administrativa styrning som den övervakade får. Bestämmelsen är tänkt att tillämpas i situationer där den övervakande myndigheten med anledning av den förvaltningsklagan som den behandlar har konstaterat att den övervakade har förfarit lagstridigt eller försummat att fullgöra en skyldighet. Den ad-

ministrativa styrningen ges som en del av avgörandet i ärendet som gäller klagan.

Medel för administrativ styrning som avses i paragrafen är att myndigheten gör den övervakade uppmärksam på kraven på god förvaltning eller underrättar den övervakade sin uppfattning om ett lagenligt förfarande eller ger den övervakade en anmärkning. Att göra den övervakade uppmärksam på kraven och underrätta denne om myndighetens uppfattning är lindrigare medel än en anmärkning. Det är också meningen att proportionalitetsprincipen ska iakttas vid användningen av de administrativa styrmedlen och att de ska utesluta varandra på så vis att bara ett styrmedel kan bli aktuellt i fråga om ett enstaka fel eller en enstaka försummelse. Anmärkning ska således kunna ges endast om ett lindrigare styrmedel inte kan anses tillräckligt på grund av omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av saken. På denna helhetsbedömning kan inverka vilken typ av fel det handlar om och felets karaktär och dessutom även till exempel i vilken mån de bestämmelser som ska tillämpas lämnar rum för tolkning, eller att felet har orsaker som inte beror på den övervakade.

Syftet med uppmärksamgörandet och delgivandet av uppfattning är att vägleda den övervakade att i sin framtida verksamhet beakta kraven på god förvaltning samt vägleda den övervakade att handla i enlighet med lagen. Även en anmärkning ska ges för framtiden, och avsikten är att på ett mera klandrande sätt än genom uppmärksamgörande vägleda den som handlat lagstridigt så att de felaktigheter som konstaterats inte upprepas.

Enligt förslaget är det inte möjligt att använda de administrativa styrmedel som avses i bestämmelsen, om den gärning som kritiseras är av sådan art eller så allvarlig att det finns orsak att inleda ett förfarande enligt någon annan lag. Här avses situationer där påståendena i klagan förutsätter straffrättslig eller tjänstemannarättslig bedömning av förfarandet eller att ärendet behandlas som ett övervakningsärende som avses i annan lagstiftning. I det sista fallet förfaller behandlingen av förvaltningsklagan. Den som anför klagan ska då underrättas om att det ärende som gäller klagan avskrivs på grund av att det andra förfarandet inleds.

De övervakande myndigheterna ska också i fortsättningen utan någon uttrycklig bestämmelse kunna använda även lindrigare former av administrativ styrning, såsom att delge sin uppfattning om ändamålsenligheten i den verksamhet som övervakas. Vid behov ska betydelsen av den administrativa styrning som ges i avgörandet också kunna accentueras på det sätt som det klandervärda förfarandet kräver.

53 d §. Besvärshöjning. I ett ärende som gäller förvaltningsklagan är det inte möjligt att besluta om någons rätt, fördel eller skyldighet. Avgörandet i ett ärende som gäller klagan och den eventuella administrativa styrning som ges i avgörandet kommer således inte att ha liknande rättsverkningar som ett beslut i ett förvaltningsärende. Inom rättspraxis har det traditionellt ansetts att ett avgörande som gäller klagan inte får överklagas genom besvär. För tydlighetens skull föreslås det en uttrycklig bestämmelse om besvärshöjning.

2 Ikraftträdande

Den föreslagna lagen om ändring av förvaltningslagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. I 2 mom. åläggs lagstiftaren att genom lag trygga garantier för god förvaltning. Kravet på behandling utan dröjsmål upprepas i förvaltningslagens 23 §.

En komplettering av förvaltningslagen med de föreslagna bestämmelserna om skyldighet att fastställa den uppskattade handläggningstiden stödjer och förstärker sådana förfaranden som betonar myndigheternas skyldighet att se till att ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål i enlighet med grundlagens 21 §. Revideringen av bestämmelserna om förfarandet vid förvaltningsklagan fullgör för sin

del lagstiftarens åläggande att trygga garantier för god förvaltning. Förslagen bidrar för sin del till att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna på det sätt som förutsätts i grundlagens 22 §.

Även kommunerna är föremål för den laglighetskontroll som utövas via behandlingen av klagomål, och därför bör de föreslagna bestämmelsernas förhållande till den kommunala självstyrelse som anges i 121 § i grundlagen bedömas. De övervakande myndigheternas behörighetsbestämmelser ändras inte genom de föreslagna bestämmelserna, och genom bestämmelserna utvidgas inte heller de övervakande myndigheternas behörighet att utöva laglighetskontroll. De före-

slagna bestämmelserna begränsar inte kommunernas möjligheter att ordna och genomföra sin verksamhet inom ramen för gällande lagstiftning, utan genom de föreslagna bestämmelserna förtydligas förfarandena för behandling av förvaltningsklagan och de former för administrativ styrning som står till förfogande för den övervakande myndigheten.

På de grunder som anförts ovan torde propositionen stämma överens med grundlagen. De föreslagna lagarna kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***Lag****om ändring av förvaltningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i förvaltningslagen (434/2003) 4 § 3 mom.,
ändras 7 § samt
fogas till lagen en ny 23 a § och ett nytt 8 a kap. som följer:

7 §

Serviceprincipen och adekvat service

Möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet ska om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

Bestämmelser om skyldighet för myndigheter att informera om sin verksamhet, sina tjänster och de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till myndighetens verksamhetsområde finns i 20 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

II AVDELNINGEN

**HUR ETT FÖRVALTNINGÄRENDE
INLEDS OCH BEHANDLAS HOS EN
MYNDIGHET**

23 a §

Angivande av handläggningstid

En myndighet ska för de centrala ärendegrupperna inom sitt verksamhetsområde ange förväntad handläggningstid för sådana ärenden som myndigheten avgör genom förvaltningsbeslut och som kan inledas endast på initiativ av en part. Detta gäller inte ärenden

för vars del det föreskrivs om en tidsfrist för handläggningen.

8 a kap.

Förvaltningsklagan

53 a §

Anförande av förvaltningsklagan

Var och en får anföra förvaltningsklagan över att en myndighet, den som är anställd hos en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Förvaltningsklagan anförs hos den myndighet som övervakar verksamheten.

Förvaltningsklagan ska anföras skriftligt. Med samtycke av den övervakande myndigheten får klagan anföras muntligt. Den som anför klagan ska uppge på vilka grunder denne anser att förfarandet varit felaktigt och så långt möjligt lämna uppgift om tidpunkten för det förfarande eller den underlåtenhet som kritiken gäller.

53 b §

Behandling av förvaltningsklagan

Den övervakande myndigheten ska vidta de åtgärder som den med anledning av förvaltningsklagan anser vara befogade. Om det

inte är befogat att vidta åtgärder med anledning av klagan, ska den som anför klagan utan dröjsmål underrättas om detta.

När förvaltningsklagan behandlas ska grunderna för god förvaltning iakttas och rättigheterna för dem som omedelbart berörs av saken tryggas.

En förvaltningsklagan som gäller en omständighet som ligger mer än två år tillbaka i tiden ska inte prövas, om det inte finns särskilda skäl.

På avgöranden i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av avgörandena tillämpas denna lag.

53 c §

Administrativ styrning med anledning av förvaltningsklagan

Den övervakande myndigheten kan i sitt avgörande i ett ärende som gäller förvaltningsklagan göra den övervakade uppmärks-

sam på kraven på god förvaltning eller underrätta den övervakade om sin uppfattning om ett lagenligt förfarande. Anses detta inte vara tillräckligt med beaktande av de omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av saken, kan den övervakade ges en anmärkning, om inte den gärning som klagan gäller är av sådan art eller så allvarlig att det finns orsak att vidta åtgärder för att inleda ett förfarande enligt någon annan lag. I det sistnämnda fallet förfaller behandlingen av klagan.

53 d §

Besvärsförbud

Ett avgörande i ett ärende som gäller förvaltningsklagan får inte överklagas genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 16 maj 2013

Statsministerns ställföreträdare, finansminister

JUTTA URPILAINEN

Justitieminister *Anna-Maja Henriksson*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av förvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i förvaltningslagen (434/2003) 4 § 3 mom.,
ändras 7 § samt
fogas till lagen en ny 23 a § och ett nytt 8 a kap. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Begränsningar av tillämpningsområdet

*När ärenden som gäller förvaltningsklagan
behandlas hos andra myndigheter än de som
avses i 2 mom. skall grunderna för god för-
valtning iakttas och rättigheterna för dem
som omedelbart berörs av ärendet tryggas.
På avgöranden i ärenden som gäller klagan
och på delgivningen av avgörandena tilläm-
pas denna lag.*

(upphävs)

7 §

Serviceprincipen och adekvat service

Möjligheterna att uträtta ärenden och be-
handlingen av ärenden hos en myndighet
skall om möjligt ordnas så att den som vänder
sig till förvaltningen får behörig service och
att myndigheten kan sköta sin uppgift med
gott resultat.

7 §

Serviceprincipen och adekvat service

Möjligheterna att uträtta ärenden och be-
handlingen av ärenden hos en myndighet
skall om möjligt ordnas så att den som vän-
der sig till förvaltningen får behörig service
och att myndigheten kan sköta sin uppgift
med gott resultat.

*Bestämmelser om skyldighet för myndighe-
ter att informera om sin verksamhet, sina
tjänster och de rättigheter och skyldigheter
som enskilda människor och sammanslut-
ningar har i ärenden som anknyter till myn-
dighetens verksamhetsområde finns i 20 §
2 mom. i lagen om offentlighet i myndighe-*

ternas verksamhet (621/1999).

II AVDELNINGEN

HUR ETT FÖRVALTNINGÄRENDE INLEDS OCH BEHANDLAS HOS EN MYNDIGHET

23 a §

Angivande av handläggningstid

En myndighet ska för de centrala ärendegrupperna inom sitt verksamhetsområde ange förväntad handläggningstid för sådana ärenden som myndigheten avgör genom förvaltningsbeslut och som kan inledas endast på initiativ av en part. Detta gäller inte ärenden för vars del det föreskrivs om en tidsfrist för handläggningen.

8 a kap.

Förvaltningsklagan

53 a §

Anförande av förvaltningsklagan

Var och en får anföra förvaltningsklagan över att en myndighet, den som är anställd hos en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Förvaltningsklagan anförs hos den myndighet som övervakar verksamheten.

Förvaltningsklagan ska anföras skriftligt. Med samtycke av den övervakande myndigheten får klagan anföras muntligt. Den som anför klagan ska uppge på vilka grunder denne anser att förfarandet varit felaktigt och så långt möjligt lämna uppgift om tidpunkten för det förfarande eller den underlåtenhet som kritiken gäller.

53 b §

Behandling av förvaltningsklagan

Den övervakande myndigheten ska vidta de åtgärder som den med anledning av förvaltningsklagan anser vara befogade. Om det inte är befogat att vidta åtgärder med anledning av klagan, ska den som anför klagan utan dröjsmål underrättas om detta.

När förvaltningsklagan behandlas ska grunderna för god förvaltning iakttas och rättigheterna för dem som omedelbart berörs av saken tryggas.

En förvaltningsklagan som gäller en omständighet som ligger mer än två år tillbaka i tiden ska inte prövas, om det inte finns särskilda skäl.

På avgöranden i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av avgörandena tillämpas denna lag.

53 c §

Administrativ styrning med anledning av förvaltningsklagan

Den övervakande myndigheten kan i sitt avgörande i ett ärende som gäller förvaltningsklagan göra den övervakade uppmärksam på kraven på god förvaltning eller underrätta den övervakade om sin uppfattning om ett lagenligt förfarande. Anses detta inte vara tillräckligt med beaktande av de omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av saken, kan den övervakade ges en anmärkning, om inte den gärning som klagan gäller är av sådan art eller så allvarlig att det finns orsak att vidta åtgärder för att inledda ett förfarande enligt någon annan lag. I det sistnämnda fallet förfaller behandlingen av klagan.

53 d §

Besvärsförbud

Ett avgörande i ett ärende som gäller förvaltningsklagan får inte överklagas genom besvär.

36
Gällande lydelse

RP 50/2013 rd
Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den
20 .