



LUND UNIVERSITY

Nyare finsk offentligrättslig litteratur på svenska.

Jyränki och Husa, Konstitutionell rätt; Kulla, Förvaltningsförfarandets grunder

Wenander, Henrik

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2018

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Wenander, H. (2018). Nyare finsk offentligrättslig litteratur på svenska. Jyränki och Husa, Konstitutionell rätt; Kulla, Förvaltningsförfarandets grunder. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (2), 385-392.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2018 2

Nyare finsk offentlighetsrättslig
litteratur på svenska. Jyränki och
Husa, Konstitutionell rätt; Kulla,
Förvaltningsförfarandets grunder

Av Henrik Wenander

NYARE FINSK OFFENTLIGRÄTTSLIG LITTERATUR PÅ SVENSKA

Jyränki och Husa, *Konstitutionell rätt*; Kulla, *Förvaltningsförfarandets grunder**

av Henrik Wenander

1. Inledning

Rättssystemet i Finland liknar som bekant det svenska i många avseenden. I komparativ rättsvetenskap har länderna därför ibland förts samman till en särskild östnordisk del av den nordiska rättsfamiljen.¹ Dessa likheter är särskilt tydliga inom den offentliga rätten, det vill säga statsrätten och den allmänna förvaltningsrätten, där ordningarna för rättslig och politisk kontroll av förvaltningen har skilt sig åt mellan å ena sidan Danmark, Island och Norge och å andra sidan Finland och Sverige.² För en icke-finsktalande jurist i Sverige (liksom givetvis för svenskspråkiga finländare) är det därför av stort intresse att kunna ta del av översikter över finsk offentlig rätt på svenska. Genom ett samarbete mellan Juridiska föreningen i Finland och bokförlaget Talentum har under senare år ett antal centrala juridiska verk publicerats på svenska i publikationsserien Fiducia. Bland dessa märks inom den offentliga rätten Antero Jyränki och Jaakko Husas *Konstitutionell rätt* och Heikki Kullas *Förvaltningsförfarandets grunder* vilka kom ut 2015 respektive 2014. Till utgivningen av dessa har bland andra Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning och Åbo Akademi lämnat ekonomiskt stöd. Även om böckerna inte är helt nya, förtjänar de att kort presenteras i Förvaltningsrättslig tidskrift. Såvitt jag har kunnat se har de inte anmälts i juridiska tidskrifter i Sverige tidigare.

* Denna bokanmälan har tillkommit i anslutning till forskningsprojektet Rättslig styrning av förvaltningen i Finland och Sverige som jag bedriver under 2018 med stöd av Eugen Schaumanns fond, Åbo.

¹ Se exempelvis Jaakko Husa, *A New Introduction to Comparative Law*, Oxford – Portland 2015 s. 228.

² Se Eivind Smith, *Likheter og skillelinjer i nordisk forvaltningsrett* [korreferat], i: Kavita Bäck Mirchandani – Kristina Ståhl (red.), *Förhandlingarna vid det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18–19 augusti 2011*. Del 1 s. 624–627, tillgänglig på <http://jura.ku.dk/njm/39> (besökt 2018-02-13).

2. Antero Jyränki och Jaakko Husa, *Konstitutionell rätt*,
Helsingfors 2015 (495 s.)

Jyränki och Husas Konstitutionell rätt utgör en svenskspråkig version av författarnas lärobok *Valtiosääntöoikeus* (2012). Översättare har varit Sten Palmgren. Syftet med den översatta boken är dels att utgöra en lärobok för svenskspråkiga studenter i Finland, dels att ”såsom det första heltäckande verket på området” (s. VII) ge möjlighet till nordiska jurister att få en inblick i Finlands statsrätt. Påståendet om att boken är den första i sitt slag kan ifrågasättas med tanke på Markku Suksis omfattande *Finlands statsrätt* (2002).³ I centrum för framställningen står Finlands grundlag (11.6.1999/731), GL, men också historiska och rättsteoretiska aspekter uppmärksammas på ett grundligt sätt.

I bokens inledning (*kapitel 1*) redogörs grundligt för den konstitutionella utvecklingen i Finland alltsedan medeltiden. För en läsare från Sverige är detta värdefullt, eftersom framställningen visar hur den konstitutionella utvecklingen har präglats av det historiska arvet. Framställningen talar här om idéskikt som har lagts på varandra efter erfarenheterna av den svenska och ryska tiden, 1900-talets krig samt den politiska utvecklingen under efterkrigstiden. Framställningen återknyter i senare avsnitt till den historiska utvecklingen och visar på så sätt, som det uttrycks, ”att det förflutna på ett eller annat sätt är närvarande även i dagens konstitution” (s. 2).

I *kapitel 2*, som behandlar statsrättens kärna, berörs statsbegreppet, statsrätten som ämne och grundlagens roll i samhället. Kapitlet ger såväl en rättsvetenskaplig grund (med hänvisningar till bland annat Luhmanns och Teubners systemteori, s. 88) som en handfast redogörelse för grundlagstolkning och hur olika rättsliga källor används (s. 74 ff.). I kapitlet behandlas också grundläggande konstitutionella principer. Boken uppmärksammar här förhållandet mellan riksdagens primat, det vill säga att statsmakten tillkommer folket som representeras av riksdagen (GL 2 §), och maktodelningsprincipen (GL 3 §). Mycket i denna diskussion känns igen i svensk rättsvetenskaplig diskussion, även om maktodelningsprincipen inte har samma grundlagsfästa ställning i Sverige. Argumentationen kan vara givande för den svenska debatten, inte minst i fråga om domstolarnas roll.

I bokens längsta kapitel (*kapitel 3*) behandlas de demokratiska institutionerna och deras verksamhet. Hit hör till att börja med givetvis riksdagen och bestämmelserna om val. När det sedan gäller regeringsmakten är det värt att uppmärksamma, så som sker i boken, att beteckningen *regeringen* i finländskt språkbruk avser antingen presidenten i statsrådet eller statsrådet i meningens ministären (det vill säga det som i Sverige betecknas som regeringen), GL

³ Se Joakim Nergelius anmälan i SvJT 2005 s. 540–544.

3 §. Framställningen visar tydligt hur inrättandet av presidentinstitutionen och dess skiftande roll kan förstås i ljuset av historien och en spänning mellan parlamentarism och presidentmakt (s. 168). När det gäller statsrådet uppmärksammas regeringsbildningen, där talmannen – på liknande sätt som i Sverige – har en viss roll. Det är dock presidenten som ska lägga fram förslag till statsministeromröstning i riksdagen. För en svensk läsare är det vidare intressant att läsa att grundlagen ganska långt bygger på ministerstyre, det vill säga beslutsfattande i ministerierna (s. 205). Här visar framställningen att det finns vissa skillnader också mellan Finland och Sverige. I särskilda avsnitt behandlas den kommunala självstyrelsen, lagstiftningsmaktens fördelning och lagstiftningsförfarandet. En särskild fråga är lagstiftningens språk. Enligt GL 17 § är både finska och svenska nationalspråk. Samtidigt är det tydligt att finska i praktiken är det klart dominerande språket i samhället, vilket ger upphov till rättsliga och politiska diskussioner om grundlagsregleringens innebörd. Ett ytterligare särdrag som uppmärksammas kritiskt i boken är stiftande av grundlag och användningen av undantagslagar, det vill säga lagar som till innehållet ändrar grundlagen (s. 249). Också den internationella dimensionen i form av antagande och genomförande av EU-rättsakter samt internationella överenskommelser belyses. En särskild aspekt som behandlas är uppgiftsfördelningen mellan presidenten och statsrådet i utrikespolitiken. Vidare för boken en kritisk diskussion om verkningarna av EU-medlemskapet i förhållande till grundlagens gränser för – i finländsk terminologi – behörighetsöverföringar (s. 308 f.).

Ett särskilt kapitel behandlar rättsstaten (*kapitel 4*). Här uppmärksammas rättsväsendet och rättskipningen, bland annat i ljuset av europeiseringen. Författarna framför här att förhållandet mellan de högsta domstolarna (Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen) och EU-domstolen inte är tydligt. Med hänsyn till praxis ser författarna också tecken på att de nationella domstolarnas auktoritet försvagas i förhållande till Europadomstolen (s. 340). I det avsnitt som behandlar laglighetskontrollen uppmärksammas bland annat justitiekanslern i statsrådet som ska delta i statsrådets sammanträden och dess föredragningar för presidenten, och därvid övervaka lagligheten av besluten. Därutöver finns en konstitutionell förhandskontroll genom grundlagsutskottet. Framställningen omfattar här en intresseväckande diskussion om den rättsliga och faktiska betydelsen av utskottets uttalanden som en del av en konstitutionell dialog (s. 359 ff.) Därutöver behandlas efterhandskontrollen i form av domstolarnas lagprövning (GL 106 §). Framställningen uppmärk-

sammar att Finlands reglering har inspirerats av den svenska regeringsformens tidigare uppenbarhetsrekvisit,⁴ vilket finns kvar i GL.

I det sista kapitlet (*kapitel 5*) behandlas de grundläggande fri- och rättigheterna i sitt europeiska sammanhang. Genom ett särskilt avsnitt om grundrättigheternas allmänna läror lyfts diskussionen till en principiell nivå som är av stort intresse också för förståelsen av svenska rättighetsskyddet. Bland annat uppmärksammas här avvägningen mellan olika grundrättigheter (s. 412 ff.) och betydelsen av att en begränsning av en grundrättighet skulle röra rättighetens kärna (s. 424). Här märks inflytande från europeisk och kanske framför allt tysk rätt.

Sammantaget ger boken en mycket god överblick över statsrätten i Finland. Framställningen är i likhet med Suksis bok på området ambitiös och djupgående, samtidigt som bokens språk är lättillgängligt. Genom rättsteoretiska resonemang, historiska anknytningar och komparativa inslag fördjupas framställningen på ett sätt som visar på såväl likheter som skillnader för en läsare från Sverige. Boken kan vara mycket värdefull för jurister i Sverige som behöver få kännedom om Finlands konstitutionella rätt, exempelvis i lagstiftningsarbetet eller inom forskningen.

3. Heikki Kulla, *Förvaltningsförfarandets grunder*, Helsingfors 2014 (532 s.)

Heikki Kullas *Förvaltningsförfarandets grunder* bygger på författarens lärobok *Hallintomenettelyn perusteet* (8 uppl. 2012), vilken har översatts av Freja Häggblom. Boken fokuserar, som titeln anger, på den del av den allmänna förvaltningsrätten som rör förfarandet i förvaltningen. Processen i förvaltningsdomstolarna och kommunalrätten behandlas endast kort och i anslutning till bestämmelserna i förvaltningslagen (6.6.2003/434), FL, vilka står i centrum för boken. På området finns på svenska sedan tidigare Olli Mäenpääs *Grunderna för god förvaltning* (3 uppl. 2011).

Framställningen tar i *kapitel 1* sin utgångspunkt i en översikt över de rättigheter som aktualiseras i förvaltningsförfarandet samt aktuella trender i förvaltningsförfarandet. Här uppmärksammas på ett intresseväckande sätt spänningen mellan formbundenhet och flexibilitet. Redan här märks skillnaden mellan utövning av offentlig makt (jämför det svenska begreppet myndighetsutövning) och övrig förvaltningsverksamhet (s. 3). Beskrivningen av den förvaltningspolitiska utvecklingen utgör här en viktig bakgrund till den fortsatta framställningen, bland annat när det gäller marknadsstyrning, digitalise-

⁴ Se 11 kap. 14 § regeringsformen i lydelse enligt SFS 1979:933, ändrad genom SFS 2010:1408.

ring och europarättens påverkan. Kulla hänvisar på den sistnämnda punkten vidare till centrala verk på området, bland annat till svensk rätt eftersom den svenska förvaltningslagen (1986:223) har utgjort en förebild för den finska.

I *kapitel II* uppmärksammas de centrala begreppen offentlig förvaltning och förvaltningsverksamhet, förvaltningens organisation och skillnaden mellan förvaltningsbeslut och faktisk förvaltningsverksamhet. En del av framställningen ägnas här åt privata organ av olika slag som har hand om förvaltningsuppgifter, i finsk offentlig rätt betecknat som medelbar offentlig förvaltning.

Kapitel III presenterar förvaltningsförfarandets rättsliga grundvalar och utgår därvid från grundlagsregleringen, framför allt bestämmelsen om rättskydd i GL 21 §, där bland annat garantier för god förvaltning framgår. Framställningen visar hur denna konstitutionella förankring av förvaltningsrättsliga principer kan utgöra argument i lagtolkningen utöver vad som uttryckligen framgår av lagstiftningen (s. 41). Också Europakonventionen är här av betydelse, vilket visar sig i behandlingen av brottmålsliknande förfaranden och frågan om *ne bis in idem*. Framställningen behandlar också vad EU-rätten och specialregler om elektronisk kommunikation innebär relativt ingående. På nu nämnda sätt anknyter framställningen tydligt till de rättsliga utmaningar som dagens offentliga förvaltning har att möta.

I *kapitel IV* och *V* redogörs sedan för bland annat lagens tillämpningsområde och grunderna för god förvaltning. När det först gäller lagens tillämpningsområde är det intressant att se att förvaltningsavtal behandlas som en särskild offentligrättslig typ av avtal, vilka omfattas av lagens grundsatser om god förvaltning (s. 90 och 3 § FL). Framställningen diskuterar betydelsen av att FL är subsidiär till annan lag (s. 100 f.). Dessa överväganden kan vara intressanta också i förhållande till den svenska motsvarigheten, som ju dessutom är subsidiär också till regler i förordningar.⁵ Vidare uppmärksammas rättsprinciperna inom förvaltningen såsom ”den innersta kärnan i god förvaltning” (s. 104). Hit hör enligt 6 § FL jämlikhetsprincipen (jämför i svensk rätt 1 kap. 9 § RF), principen om ändamålsbundenhet, objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Kulla utgår i sin framställning av principerna från såväl rättsteoretiska framställningar av bland annat Aulis Aarnio som praxis från finska JO, JK och HFD. På så sätt får läsaren en god överblick över principernas innebörd, vilken kan vara värdefull för läsare i Sverige. Detta gäller inte minst när nu de förvaltningsrättsliga principerna får en mer framskjuten placering genom den nya 5 § förvaltningslagen (2017:900). På samma sätt som i den nya svenska förvaltningslagen knyts också service, rådgivning och

⁵ Se 3 § förvaltningslagen (1986:223) och 4 § förvaltningslagen (2017:900).

samarbete till idén om god förvaltning. Här uppmärksammar Kulla praxis angående gränserna för myndigheternas rådgivning som kan vara av värde också för svenska myndigheter.

Kapitel VI–XI utgör en redogörelse för handläggningen av förvaltningsärenden från inledandet till beslutsfattandet. Det kan noteras att boken behandlar europarättens betydelse integrerat i framställningen, exempelvis när det gäller den beslutande myndighetens behörighet i förhållande till EU-rättens regler om erkännande av utländska beslut (s. 145). Också frågor om myndigheters passivitet behandlas i anslutning till EU-rätten, varvid Kulla konstaterar att finländsk rätt inte erbjuder något direkt medel för domstolsprövning vid passivitet (s. 180). Liksom på den konstitutionella nivån är språkfrågorna viktiga i förvaltningens förfarande. Framställningen uppmärksammar frågor om val mellan nationalspråken i förvaltningsärenden med hänvisning till språklagen (6.6.2003/423). Till innehållet överensstämmer rättsläget i övrigt till stor del med förhållandena i Sverige. Framställningen för fördjupande resonemang som kan vara intressanta för förståelsen av den svenska förvaltningsrätten. Ett exempel är resonemangen om jäv, som anknyter till diskussioner om subjektiv och objektiv bedömning av opartiskhet i anslutning till Europadomstolens praxis (s. 196 f.) Vidare uppmärksammas här den intressanta frågan om jäv ska göra att en handläggare som har beslutat i ett ärende är förhindrad att behandla beslutet igen när en part begär omprövning (s. 217). Också frågor om utredningsskyldighet och bevisning behandlas, bland annat avseende inspektioner och hörande av vittnen och parter under ed respektive sanningsförsäkran. Slutligen behandlas på ett förtjänstfullt sätt frågor om kommunikation och olika former för beslutsfattande.

I bokens följande delar (*kapitel XII–XV*) behandlas några aspekter som snarast hör till kontroll av beslut och förvaltning i olika avseenden. Här finns sålunda först en redogörelse för omprövning och rättelse av förvaltningsbeslut. Intressant i det sammanhanget är bland annat att Kulla påpekar att civilrättsliga principer om obehörig vinst kan tillämpas också i offentlig-rättsliga sammanhang, också utan lagstöd. Numera finns dock sådant för de flesta situationer (s. 322). Vidare kan särskilt framhållas de praktiskt viktiga kapitlen om delgivning och verkställighet av förvaltningsbeslut. I det senare finns en kort redogörelse för innebörden av viteslagen (14.12.1990/1113). Av framställningen framgår det bland annat, till skillnad från i Sverige, att det normalt är den myndighet som har förelagt vitet som också är behörig att döma ut det (s. 362). Vidare behandlar Kulla administrativa sanktionsavgifter och deras förhållande till europarättens krav, varvid han påpekar att finsk rätt använder sådana i mindre omfattning än bland annat Sverige. Han ger också värdefulla hänvisningar till relevant EU-rätt på området (s. 365 ff.). Slutligen uppmärksammar framställningen det rättsligt sett svårfångade begreppet för-

valtningstillsyn, bland annat i anslutning till europeiska och andra internationella kontrollorgan. Som en del av den inhemska tillsynen behandlar Kulla det särskilda rättsinstitutet förvaltningsklagan, vilket utgör en möjlighet för vem som helst att uppmärksamma en högre myndighet på fel och brister i förvaltningen. Man kan här jämföra med vad som i svensk rätt har betecknats som "formlösa klagomål hos högre myndighet". Det rör sig här inte om ett rättsmedel som kan leda till att beslut ändras, men däremot kan den högre myndighetens granskning leda till ändringar i rutiner med mera. Tillsynen kan också göra att frågor om straff- eller skadeståndsrättsligt tjänsteansvar aktualiseras. Efter det att Kullas bok gavs ut har förvaltningsklagan kommit att regleras i 53 a–53 d §§ FL.⁶

Avslutningsvis ger *kapitel XVI* en ingående beskrivning av offentlighetsprincipen i förvaltningen enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (21.5.1999/621). Här redogörs för vad som utgör myndighetshandlingar (jämför i Sverige allmänna handlingar), rätten att ta del av handlingar och frågor om utlämnande, exempelvis när det gäller avgifter, samt handlingssekretess och tystnadsplikt. Vidare uppmärksammar Kulla frågan om offentlighet för EU:s institutioner och organ enligt öppenhetsförordningen⁷ samt samspelet med finsk rätt (s. 487 ff.).

Sammanfattningsvis ger Kullas bok en gedigen översikt över det finska förvaltningsförfarandet. Det finns ett stort värde i att i framställningen anknyter till europarätten där det är befogat. På grund av likheterna mellan rättssystemen kan bokens redogörelser och analys med hänvisningar till praxis vara av stort praktiskt värde för svenska jurister.

4. Avslutning

Likheterna mellan rättssystemen i Sverige och Finland gör att de båda läroböckerna erbjuder argument och perspektiv som har stort värde för svensk rätt. Genom satsningen på att publicera böckerna på svenska blir de tillgängliga för en svensk och övrig nordisk läsekrets. Båda böckerna rekommenderas varmt inte bara för den som har behov av kunskap om finsk rätt, utan också för alla som intresserar sig för de grundläggande principiella frågorna i den offentliga rätten. Åtminstone min förhoppning är att utgivningen av dessa böcker kan följas av andra grundläggande offentlighetsrättsliga verk. Exempelvis

⁶ FL i lydelse enligt lag (9.5.2014/368).

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Tyvärr har förordningen fått en felaktig årsangivelse i boken.

kunde böcker om Finlands kommunalrätt och förvaltningsprocessrätt vara värdefulla för en svenskspråkig läsekrets. Också Olli Mäenpääs bok om europeisk förvaltningsrätt, *Eurooppalainen hallinto-oikeus* (3 uppl. 2011) kan vara mycket intressant för svenskspråkiga läsare. Eftersom rättssystemen i Sverige och Finland är så näraliggande finns det all anledning att stärka dialogen mellan dem. Det är då viktigt att skapa förutsättningar för att svenska jurister i allmänhet ska kunna ta till sig åtminstone de grundläggande finska verken.