

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om indragning av landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd och om överföring av besvär till förvaltningsdomstolarna

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om indragning av landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd och om överföring av besvär till förvaltningsdomstolarna (RP 121/2013 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jarno Virta, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningssekreterare Eeva Attila, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— juris doktor Mikael Koillinen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd dras in och att de ärenden som omfattas av nämndens behörighet överförs till de allmänna regionala förvaltningsdomstolarna. Sökande av ändring i vissa stödfrågor koncentreras dock till Tavastehus förvaltningsdomstol och Norra Finlands förvaltningsdomstol.

Regeringen föreslår också vissa nödvändiga ändringar i systemet för omprövning och besvärstillstånd i syfte att förenhetliga och förtydliga systemet i fråga om landsbygdsnäringsfrågor.

Lagen om införande av en reform av sökande av ändring i landsbygdsnäringsärenden avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. De övriga lagförslagen avses träda i kraft den 1 september 2014.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms de föreslagna bestämmelserna om rätten att söka ändring mot grundlagens 21 § om rättsskydd och i synnerhet i ljuset av utskottets utlåtande GrUU 32/2012 rd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utvidgning av användningsområdet för förfarandet för begäran om omprövning och besvärstillstånd

Regeringen föreslår en omfattande utvidgning av förfarandet för begäran om omprövning i steget före besvär hos förvaltningsdomstolen. Samtidigt föreslås en utvidgning av nyttjandeområdet för fortsatt ändringssökande hos högsta förvaltningsdomstolen.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 32/2012 rd i ett bredare perspektiv gjort en bedömning av systemet med besvärstillstånd i förvaltningsärenden och förfarandet för sökande av ändring. Utskottet ansåg det då vara motiverat att justera sin tidigare ståndpunkt om att systemet med besvärstillstånd är exceptionellt. Det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring bör i dag ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör en del. I sitt utlåtande uppmärksammade utskottet den utveckling som skett i behandlingen av förvaltningsärenden och systemet för att söka ändring och särskilt vid att förfarandet med omprövningsbegäran på sätt och vis kan ses som det första steget i processen för att söka ändring.

I det nämnda utlåtandet ansåg utskottet att det inte längre finns skäl att principiellt förhålla sig restriktivt till systemet med besvärstillstånd eller en utvidgning av det. Däremot är det annars befogat att i varje enskilt fall bedöma systemets acceptabilitet och proportionalitet utifrån utskottets tidigare praxis. Med tanke på 21 § i grundlagen är det väsentligt att se till att systemet för att söka ändring överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Tillämpningen av systemet bör därför i alla ärendekategorier bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Det gäller framför allt att kontrollera om överklagandet

före högsta förvaltningsdomstolen är ordnat så att de rättstrygghetsgarantier blir fullföljda som på grund av ärendets art och betydelse krävs i den aktuella ärendekategorin. Det har också betydelse om högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. I de fall där beslutet är positivt är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd.

Utskottet ansåg också att en utvidgning av systemet för besvärstillstånd innebär en viss förändring i högsta förvaltningsdomstolens roll som den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessmål. Utskottet ansåg att regeringen fördomsfritt måste undersöka möjligheten att få högsta förvaltningsdomstolens roll att vidareutvecklas mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom avgöranden i högsta instans. Det förutsatte enligt utskottet att systemet för överklagande före högsta förvaltningsdomstolen också utvecklas konsekvent.

Grundlagsutskottet konstaterar för det första att statsrådet har startat ett allmänt projekt för utvidgning av systemet för omprövning och besvärstillstånd. Det centrala syftet med projektet är att förenhetliga regleringen så att de olika vägarna att söka ändring motsvarar det motiverade behovet av rättsskydd inom de olika ärendekategorierna. I motiveringen till den nu aktuella propositionen (RP 121/2013 rd, s. 31/II) sägs att lämpligheten för begäran om omprövning och besvärstillståndet bedöms enligt samma grunder som i statsrådets allmänna projekt. Vid bedömningen av hur förfarandet för begäran om omprövning lämpar sig för de olika ärendekategorierna har regeringen enligt motiven beaktat hur systemet lämpar sig för den aktuella avgörande- verksamhetens karaktär. Dessa omständigheter behandlas också närmare i motiven till propositionen. Vid bedömningen av om man i en ärendekategori kan föreskriva om fortsatta besvär hos högsta förvaltningsdomstolen har regering-

en i enlighet med det nämnda utlåtande fäst särskild vikt vid om de föregående rättsmedlen varit tillräckliga och vid ärendets rättsliga natur (se RP 121/2013 rd, s. 34/I).

Utskottet menar att de kriterier som nämns i propositionen i princip är motiverade. I propositionsmotiven (RP 121/2013 rd, s. 34—38) behandlar regeringen utifrån dessa kriterier i detalj de många förfaranden för ändringssökande som ingår i lagförslagen. Förfarandena verkar åtminstone i huvudsak vara lämpliga. Utskottet gör en närmare bedömning av hela det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring och av detaljerna i fråga om omprövningsförfarandet och besvärstillståndssystemet i samband med den tidigare nämnda totalreformen.

Förbud att söka ändring

Enligt föreslagna 14 a § 1 mom. i lagen om ersättande av skador som drabbat renhushållningen (lagförslag 12) får omprövning inte begäras och ändring inte sökas genom besvär i ett sådant beslut av statsrådet eller jord- och skogsbruksministeriet som avses i 5 § i samma lag. De beslut som avses i den paragrafen gäller konstatrande av en katastrof som är en förutsättning för utbetalning av ersättning. Förbudet gäller jord- och skogsbruksministeriets samt statsrådets beslut om anlitande av forskningsinstitut, men dessa beslut riktar sig inte till privatpersoner och ett förbud att söka ändring innebär därför inget konstitutionellt problem. Däremot kan ett statsrådsbeslut enligt 5 § 4 mom., genom vilket det konstateras att förhållanden förändrats så att det anses föreligga en katastrof som berättigar till ersättning, rikta sig till privatpersoner. Det beror i synnerhet på att ansökan om ersättning kan göras först efter det att katastrofen har konstaterats genom beslut av statsrådet, enligt 11 § i lagen.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen där det står att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan.

Myndighetsbeslut kan på det sätt som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen anses gälla individens rättigheter eller skyldigheter om lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det ska uppkomma en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Så kallade subjektiva rättigheter är det tydligaste kriteriet av det här slaget. Då måste myndigheten bevilja eller fullfölja rättigheten när de lagfästa villkoren är uppfyllda. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning kan i sig utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rättighet (se t.ex. GrUU 32/2012 rd, GrUU 51/2010 rd, GrUU 16/2000 rd). Ett sådant underlag uppkommer däremot inte om en förmån eller service helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, GrUU 16/2000 rd). Även då kan det vara relevant att öppna för en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna över huvud taget handlar korrekt och opartiskt (GrUU 10/2009 rd och GrUU 46/2002 rd).

En förutsättning för utbetalning av ersättning till den som bedriver renhushållning är att det för detta ändamål har anvisats anslag i den årliga dispositionsplanen för gårdsbrukets utvecklingsfond eller anslag eller bevilningsfullmakter i statsbudgeten. Beviljandet av ersättning är alltså kopplat till anslagen och därmed en åtgärd som förutsätter prövning. Det föreslagna besvärsförbudet är därför inte direkt problematiskt med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen (se GrUU 63/2010 rd). Ett besvärsförbud kan i detta fall ytterligare motiveras med att statsrådets beslut i ett sådant ärende åtminstone delvis grundar sig på en vetenskaplig forskningsinrättnings utredning om katastrofens omfattning (jfr GrUU 15/2009 rd). Å andra sidan måste det konstateras att möjligheten att få en ansökan om ersättning behandlad av myndigheten och att överklaga myndighetens beslut förhindras redan på förhand genom statsrådets avslagsbeslut, också i situationer där det ännu finns tillgängliga anslag. I

motsats till vad som sägs i motiven till lagstiftningsordning (RP 121/2013 rd, s. 56/I) ges i dessa fall överhuvudtaget inte tillfälle till prövning av om det har gjorts en ändamålsenlig utredning av katastrofen. I sak är det alltså frågan om att det behövs en möjlighet att anföra besvär för att säkerställa att myndigheterna handlar kor-

rekt. Det finns därför starka skäl att överväga att besvärshälsningen stryks till denna del.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 27 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd

Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänt
Elisabeth Naucélér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.