

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om översyn av bestämmelserna om besvärinstans i vissa lagar och vissa tekniska bestämmelser

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om översyn av bestämmelserna om besvärinstans i vissa lagar och vissa tekniska bestämmelser (RP 93/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Elina Nyholm, justitieministeriet
- president Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- juris doktor Maija Dahlberg.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i sammanlagt 14 lagar inom olika områden av förvaltningen.

Lagarna avses träda i kraft i början av 2023.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslagen framför allt med avseende på grundlagens 21 § om rättsskydd, 103 § om domares ställning och artikel 6 i Europakonventionen.

Propositionen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det finns anledning att begära in grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Målsättningen med propositionen är att förenhetliga reglerna om besvärinstansen när ändring söks i myndigheternas förvaltningsbeslut och befästa högsta förvaltningsdomstolens ställning som den högsta rättsinstansen, som utformar rättspraxis. Dessutom är målsättningen att samtidigt uppdatera och förtydliga de övriga bestämmelserna om sökande av ändring enligt de lagar som föreslås bli ändrade.

(2) Propositionen syftar också till att förenhetliga bestämmelserna om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar. Samtidigt uppdateras den lagstiftning om domstolarna som hör till justitieministeriets förvaltningsområde så att det görs ändringar av teknisk natur i anslutning till inrättandet av välfärdsområden och reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet.

(3) De föreslagna bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på 21 § i grundlagen om rättsskydd. Enligt 21 § 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 som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Styrning av besvär till förvaltningsdomstolen

(4) Det föreslås att dessa lagars bestämmelser om överklagande ändras så att myndigheternas beslut huvudsakligen ska överklagas hos förvaltningsdomstolen och inte direkt hos högsta förvaltningsdomstolen eller hos allmänna domstolar, när en allmän domstol har fattat ett förvaltningsbeslut. Den föreslagna ändringen av besvärinstans stämmer överens med huvudregeln i den gällande allmänna lagen, det vill säga lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt huvudregeln är det bara beslut av statsrådets allmänna sammanträde som får överklagas direkt hos högsta förvaltningsdomstolen, medan förvaltningsbeslut som har fattas av andra myndigheter får överklagas hos förvaltningsdomstolen. Grundlagsutskottet anser att denna princip är motiverad.

(5) Enligt 96 § 4 mom. i naturgasmarknadslagen får dock beslut som arbets- och näringsministeriet har meddelat med stöd av 12 § samt beslut av förvaltningsdomstolen eller marknadsdomstolen överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Regeringen föreslår ingen ändring av bestämmelsen. Enligt propositionsmotiven (s. 36) är grunden för att bevara den gällande regleringen att ministeriets bestämmanderätt i frågor som rör projektstillstånd är ytterst omfattande och liknar ändamålsenlighetsprövning.

(6) Grundlagsutskottet anser att motiveringen inte kan anses vara särskilt vägande eller juridiskt betydande för ett förfarande som avviker från huvudregeln för val av besvärinstans och som samtidigt står i konflikt med de grundläggande lösningarna för att utveckla högsta förvaltningsdomstolens roll. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om systemet med besvärstillstånd 2012 att den utvidgade användningen av systemet innebar en viss förändring i högsta förvaltningsdom-

Utlåtande GrUU 39/2022 rd

stolens roll som den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessmål. Utskottet uppmanade också regeringen att undersöka möjligheten att få högsta förvaltningsdomstolens roll att vidareutvecklas mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom avgöranden i högsta instans. (GrUU 32/2012 rd, s. 4/I, se också GrUU 55/2014 rd, s. 2/II). Vidare ansåg utskottet vid bedömningen av lagen om rättegång i förvaltningsärenden att propositionens mål, som betonar högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol, kunde anses viktigt med tanke på rättstryggheten och jämlikheten och att det även kunde anses bidra till att det förvaltningsrättsliga rättssäkerhetssystemet fungerar bättre (GrUU 50/2018 rd, s. 5). Lagutskottet bör bedöma om regleringen är motiverad.

(7) Grundlagsutskottet har ansett att det med tanke på domarnas oberoende är ett problem som påverkar lagstiftningsordningen att rättsinstansen för beslut om varningar ligger utanför domstolsväsendet (GrUU 36/2008 rd, s. 2). Bestämmelserna om ändringssökande i 23 kap. i lagförslag 7 har till denna del på behörigt sätt styrts till domstolsväsendet. De föreslagna bestämmelserna innebär dock att förvaltningsdomstolarna kan komma att avgöra också besvär där ändring söks i förvaltningsbeslut som har fattats av förvaltningsdomstolens överdomare i tjänstemannarättsliga ärenden som berör deras domarkolleger. Med tanke på säkerställandet av att sammansättningen är ojävig lägger grundlagsutskottet vikt vid bestämmelserna om förordnande av en ojävig domare i 14 kap. 1 § 1 mom. i domstolslagen.

Begränsning av interimistiskt rättsskydd

(8) Enligt 123 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, som fastställer det interimistiska rättsskyddet, kan förvaltningsdomstolen under den tid ett besvärssökande är anhängigt förbjuda att beslutet verkställs, förordna att verkställigheten ska avbrytas eller förordna om något annat som gäller verkställigheten av beslutet. Ett förordnande som avser verkställigheten kan också gälla en del av beslutet.

(9) Enligt 75 § 4 mom. i lagen om utsläppshandel ska ett beslut genom vilket utsläppshandelsmyndigheten har beviljat utsläppsrätter som tilldelas gratis eller ändrat deras antal iakttas trots överklagande. En besvärsmyndighet kan inte förbjuda eller avbryta verkställigheten eller meddela andra förordnanden om verkställigheten. Regeringen föreslår inga ändringar i bestämmelsen.

(10) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid bestämmelsens betydelse med tanke på rättsskyddet och vid bestämmelsernas förhållande till den allmänna lagstiftningen. Lagutskottet bör granska om regleringen är motiverad och nödvändig.

Ändringen av lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar

(11) Regeringen föreslår att 20 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar ändras. I och med ändringen överklagas förvaltningsbeslut som fattats av besvärsnämnder och domstolar inom försäkringsdomstolens ansvarsområde hos de regionala förvaltningsdomstolarna på samma sätt som enligt huvudregeln. På grund av den särskilda materiella sakkunskap som beslutsfattandet förutsätter fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att förslaget bör vara motiverat i fråga om besvärsnämnderna inom försäkringsdomstolens ansvarsområde. Lagutskottet bör bedöma om regleringen är motiverad.

Utlåtande GrUU 39/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 15.9.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.