

Lagutskottet

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

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 lagutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 39/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Elina Nyholm, justitieministeriet
- regeringsråd Hanna Laurila, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Eleonoora Eilittä, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Katariina Särkänne, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Kirsi Päivänsalo, social- och hälsovårdsministeriet
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieråd Timo Ojala, högsta domstolen
- justitieråd Mika Seppälä, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Ann-Mari Pitkäranta, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överdomare Tuula Kivari, försäkringsdomstolen
- överdomare Jussi Karttunen, marknadsdomstolen
- specialsakkunnig Hanna Nieminen-Finne, Domstolsverket
- ordförande Tuula Lybeck, Bildprogramsnämnden
- jurist Kaarina Koskela, Läkemedelsprisnämnden
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Helsingfors hovrätt
- Nationella audiovisuella institutet.

Betänkande LaUB 25/2022 rd

PROPOSITIONEN

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

Det föreslås att dessa lagars bestämmelser om överklagande ska ändras så att en myndighets förvaltningsbeslut ska överklagas hos förvaltningsdomstolen och inte direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Dessutom ska vissa förvaltningsbeslut som fattas av en allmän domstol överklagas hos förvaltningsdomstolen. 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 fattats av andra myndigheter får överklagas hos förvaltningsdomstolen.

Samtidigt föreslås det att de bestämmelser om överklagande som propositionen avser ska ses över så att hänvisningarna till den upphävda förvaltningsprocesslagen uppdateras och bestämmelser som överlappar den allmänna lagen stryks.

Dessutom föreslås ett vidare tillämpningsområde för bestämmelserna om offentlighet vid muntlig förhandling enligt lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar. Bestämmelserna avses omfatta alla icke-skriftliga sätt att utreda saken om vilka det föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, det vill säga även muntlig förberedelse och inspektion.

I vissa lagar inom justitieministeriets förvaltningsområde föreslås dessutom tekniska ändringar till följd av att välfärdsområdena inrättas och social- och hälsovården och räddningstvåsen reorganiseras.

Lagarna avses träda i kraft i början av 2023.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen syftar i första hand till att harmonisera bestämmelserna om ändringssökande inom olika förvaltningsområden med huvudregeln i den gällande allmänna lagen, det vill säga lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), så att en myndighets förvaltningsbeslut överklagas hos förvaltningsdomstolen. Dessutom föreslås det att vissa förvaltningsbeslut som fattas av en allmän domstol överklagas hos förvaltningsdomstolen.

Syftet med propositionen är att förtydliga och förenhetliga bestämmelserna om ändringssökande. Ett mål är också att stärka huvudregeln för administrativt ändringssökande i två instanser när ändring söks i myndigheternas beslut samt att stärka högsta förvaltningsdomstolens ställning som den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessuella ärenden.

Lagutskottet anser att propositionen är välkommen och tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar.

Betänkande LaUB 25/2022 rd

Skyndsamt behandling av ärenden i förvaltningsdomstolen

Flera lagar som föreslås bli ändrade i propositionen innehåller krav på skyndsamt behandling av ärenden i förvaltningsdomstolen. Sakkunniga har förhållit sig kritiska till att det i propositionen inte föreslås att dessa bestämmelser stryks. Enligt uppgift ska redan nu cirka 50 procent av förvaltningsdomstolarnas ärenden behandlas skyndsamt enligt lag (se även RP, s. 12). Dessutom är en del av ärendena skyndsamma utifrån en särskild bedömning utan att det föreskrivs om skyndsamhet i lag. Sakkunniga har därför framfört att bestämmelserna om skyndsamma ärenden har förlorat sin betydelse. Behandlingstiderna har blivit långa också i ärenden som enligt lag ska vara skyndsamma. Sakkunniga har också betonat vikten av tillräckliga resurser för förvaltningsdomstolarna, eftersom de knappa resurserna inverkar på vilka praktiska konsekvenser en skyndsamt behandling av vissa ärendegrupper har för behandlingstiderna. Dessutom förlängs behandlingstiderna i andra ärendegrupper, om inte resurserna räcker till.

Men sakkunniga har samtidigt också ansett att kravet på skyndsamt domstolsbehandling av flera av de kategorier av ärenden som avses i propositionen i sig är motiverat och behövligt, med beaktande av kopplingen till de grundläggande fri- och rättigheterna och målet att trygga rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål.

Enligt utredning till lagutskottet har det vid beredningen av propositionen bedömts att lagförslagen tar upp ärendegrupper för vilka det finns anledning att bevara de gällande kraven på skyndsamt domstolsbehandling, också med beaktande av att det föreslås att besvärsförfarandet i vissa fall blir längre än tidigare och kommer att innefatta två besvärsinstanser, vilket är ägnat att förlänga den totala behandlingstiden. Förvaltningsdomstolarna bedöms dock inte behöva tilläggsresurser till följd av de föreslagna ändringarna, eftersom antalet ärenden är litet (se RP, s. 11).

Lagutskottet tillstyrker regeringens lösning att i detta sammanhang bevara de krav på skyndsamt behandling av ärendet i förvaltningsdomstolen som redan finns i lagstiftningen. Andelen ärenden som behandlas skyndsamt är dock stor och väcker med rätta oro över den skyndsamma behandlingens betydelse och hur den genomförs i praktiken. Därför är det motiverat att det görs en samlad bedömning av om kravet på skyndsamt behandling är motiverat och behövligt i olika ärendegrupper.

Dessutom betonar utskottet vikten av tillräckliga resurser för förvaltningsdomstolarna, eftersom domstolsväsendets resurser redan länge har varit otillräckliga (se bl.a. LaUU 18/2022 rd och LaUU 11/2021 rd och de tidigare utlåtanden som nämns där). De knappa resurserna inverkar på vilka praktiska konsekvenser en skyndsamt behandling av vissa ärendegrupper har för behandlingstiderna dels för dessa ärenden, dels för andra ärenden. Vikten av att förvaltningsdomstolarna har tillräckliga resurser framhävs också av att högsta förvaltningsdomstolens roll stärks och blir den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessärenden. Genom olika lagstiftningsprojekt får förvaltningsdomstolarna samtidigt ett litet antal nya ärenden som utifrån en helhetsbedömning inverkar på förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd. Statsrådet har som svar på ett uttalande av riksdagen nyligen utarbetat en redogörelse om rättsvårdens verksamhetsförsättningar (SRR 13/2022 rd, se LaUB 16/2021 rd). Utskottet behandlar frågan om domstolarnas anslag närmare i samband med behandlingen av den redogörelsen.

Betänkande LaUB 25/2022 rd

Lagen om ändring av lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar

I 20 § i den gällande lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) föreskrivs det bland annat att ett förvaltningsbeslut som en förvaltningsdomstol, försäkringsdomstolen eller marknadsdomstolen har fattat får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt den paragrafen får ett motsvarande beslut som har fattats av en besvärsnämnd som omfattas av besvärssystemet under försäkringsdomstolen överklagas genom besvär hos försäkringsdomstolen, medan beslut som andra besvärsnämnder har fattat får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. I propositionen föreslås det att ändring söks genom besvär hos förvaltningsdomstolen (20 § i lagförslag 4).

På grund av den materiella specialsakkunskap som beslutsfattandet förutsätter fäste grundlagsutskottet i sitt utlåtande om propositionen vikt vid att förslaget bör vara motiverat i fråga om besvärsnämnderna inom försäkringsdomstolens ansvarsområde (se GrUU 39/2022 rd, s. 3).

Hänvisning av besvär till förvaltningsdomstolen enligt den föreslagna bestämmelsen gäller när beslut om handlingars offentlighet fattas som förvaltningsärende. Detta slag av offentlighetsfrågor som avgörs som förvaltningsärende gäller inte frågan om handlingars offentlighet i ett anhängigt rättskipningsärende. Enligt uppgifter till lagutskottet ligger tyngdpunkten i ett sådant förvaltningsbeslut mer på tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om offentlighet vid rättegång än på den särskilda sakkunskap som ärendegrupperna kräver. Eftersom förvaltningsdomstolarna redan nu på bred front behandlar besvär över myndighetsbeslut som fattats inom olika förvaltningsområden, inklusive beslut om handlingsoffentlighet, har förvaltningsdomstolarna samlat erfarenhet av och sakkunskap om behandlingen av besvär som gäller handlingsoffentlighet. Enligt utskottet kan förvaltningsdomstolarna anses ha förutsättningar att bedöma lagenligheten också i de förvaltningsbeslut som enligt den föreslagna bestämmelsen fattas av de besvärsnämnder som omfattas av besvärssystemet under försäkringsdomstolen och av de förvaltningsbeslut om handlingars offentlighet som fattas av de domstolar som avses i bestämmelsen.

Lagen om ändring av domstolslagen

I 23 kap. 1—3 och 5 § i domstolslagen (673/2016) föreskrivs det om tjänstemannarättsliga ärenden, det vill säga bisysslotillstånd, skriftlig varning och avstängning från tjänsteutövning samt befrielse av sakkunnigledamöter från uppdraget. Ändring i andra än de högsta domstolarnas beslut om bisysslotillstånd och beslut om befrielse av sakkunnigledamöter från uppdraget söks för närvarande hos högsta förvaltningsdomstolen. Dessutom söks ändring i andra än de högsta domstolarnas beslut om skriftlig varning och avstängning från tjänsteutövning för förvaltningsdomstolarnas del hos högsta förvaltningsdomstolen och för de allmänna domstolarnas del hos högre domstol på samma domstolslinje.

Beträffande besvärinstansen för beslut om skriftlig varning som tilldelas domare har grundlagsutskottet i sin tidigare utlåtandepaxis konstaterat att det med hänsyn framför allt till domarnas oberoende är ett problem om rättsinstansen ligger utanför domstolsväsendet (se GrUU 36/2008 rd, s. 2). Därför har utskottet ansett att en varning till en domare ska kunna överklagas inom den berörda domstolslinjen.

Betänkande LaUB 25/2022 rd

I propositionen föreslås det nu att de nämnda tjänstemannarättsliga ärenden som avses i 23 kap. 1—3 och 5 § i domstolslagen även i fortsättningen ska avgöras som förvaltningsärenden vid domstolarna i fråga, men att andra besvär än besvär över beslut som ska avgöras i de högsta domstolarna ska anföras hos förvaltningsdomstolen. Syftet med propositionen är att förenhetliga de bestämmelser om ändringssökande som gäller domarnas tjänstemannarättsliga ärenden och därigenom stärka domarnas rättsskydd i dessa ärenden (se RP, s. 44—45).

För att domarnas oberoende ska tryggas är det enligt propositionsmotiven nödvändigt att ordna det så att ändring i tjänstemannarättsliga beslut som berör domare söks inom domstolsväsendet (s. 45). I lagstiftningspraxis har dock möjligheten att söka ändring i ärenden som gäller skriftlig varning och avstängning från tjänsteutövning traditionellt hänvisats till förvaltningsdomstolslinjen, eftersom det är fråga om ett förvaltningsprocessuellt ärende. Därför anser regeringen att det är motiverat att koncentrera ändringssökande i tjänstemannarättsliga ärenden till förvaltningsdomstolslinjen också i fråga om beslut om skriftlig varning och avstängning av domare från tjänsteutövning, och likaså i fråga om domare vid allmänna domstolar. Den sakkunskap som handläggningen av tjänstemannarättsliga ärenden kräver anses i högre grad handla om kännedom om allmän tjänstemannarättslig praxis än om detaljerade insikter i rättskipningen inom ifrågavarande domstolslinje.

Vid lagutskottets sakkunnigutfrågning har den föreslagna ändringen dock inte ansetts motiverad till den del den föreslår att det tjänstemannarättsliga ändringssökandet koncentreras till förvaltningsdomstolslinjen särskilt i fråga om beslut om skriftlig varning till domare och avstängning av domare från tjänsteutövning. Till denna del hänvisade sakkunniga bland annat till domstolarnas organisatoriska och hierarkiska ställning samt till den principiella betydelsen av besvärsvägen för sökande av ändring i domarnas tjänstemannarättsliga ärenden.

Grundlagsutskottet slår i sitt utlåtande om propositionen fast att det med tanke på domarnas oberoende är ett problem som påverkar lagstiftningsordningen att rättsinstansen för beslut om varningar ligger utanför domstolsväsendet (se GrUU 39/2022 rd, s. 3, och där nämnda GrUU 36/2008 rd, s. 2). Bestämmelserna om ändringssökande i 23 kap. i lagförslag 7 har enligt grundlagsutskottet till denna del på behörigt sätt styrts till domstolsväsendet (se GrUU 39/2022 rd, s. 3). De föreslagna bestämmelserna innebär enligt grundlagsutskottet 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. Grundlagsutskottet betonar med tanke på säkerställandet av att sammansättningen är ojävig bestämmelserna om förordnande av en ojävig domare i 14 kap. 1 § 1 mom. i domstolslagen.

Lagutskottet konstaterar att bibehållandet av nuläget, det vill säga att ändringssökande i domares tjänstemannarättsliga ärenden ordnas inom domstolslinjerna, kan stödjas både av principiella och praktiska skäl som anknyter till domstolarnas organisatoriska ställning och kännedomen om domstolarnas verksamhetsmiljö och arbetssätt. Sammantaget har utskottet dock beslutat understöda den lösning som föreslås i propositionen, det vill säga att styra ändringssökande i dessa ärenden på samma sätt som ändringssökande i förvaltningsärenden i regel också annars styrs. Ärendenas art talar för den föreslagna lösningen, eftersom också de tjänstemannarättsliga ärenden som avses i domstolslagen är förvaltningsärenden. I och med den föreslagna ändringen får de

Betänkande LaUB 25/2022 rd

tjänstemannarättsliga ärenden som avses i domstolslagen överklagas i två instanser, vilket kan bidra till att stärka rättsskyddet i dessa ärenden.

Enligt 5 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden får en domare inte handlägga ett ärende i en förvaltningsdomstol om domaren är jävig. I likhet med grundlagsutskottet noterar lagutskottet 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. I sådana fall tillämpas 14 kap. 1 § 1 mom. i domstolslagen i syfte att säkerställa att ärendena avgörs i ojäviga sammansättningar i förvaltningsdomstolen. Enligt den bestämmelsen kan högsta förvaltningsdomstolen i stället för en jävig domare till förvaltningsdomstolen förordna en annan domare som uppfyller behörighetsvillkoren.

Ändringar i naturgasmarknadslagen samt andra motsvarande bestämmelser om ändringssökande

Det föreslås (lagförslag 12) att 96 § om ändringssökande i naturgasmarknadslagen (587/2017) ändras i syfte att beakta bestämmelserna i den allmänna lagen, det vill säga lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Det föreslås dock inte att 4 mom. ändras till den del där föreskrivs om direkt ändringssökande i beslut som arbets- och näringsministeriet har meddelat med stöd av 12 § eller om ändringssökande i förvaltningsdomstolens och marknadsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt arbets- och näringsministeriet är grunden för att bevara den gällande regleringen att ministeriets bestämmanderätt i frågor som rör projekttillstånd är ytterst omfattande och liknar ändamålsenlighetsprövning (se RP, s. 38).

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att den 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 (se GrUU 39/2022 rd, s. 2). Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om systemet med besvärstillstånd 2012 att den utvidgade användningen av systemet innebar en viss förändring i högsta förvaltningsdomstolens roll som den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessmål. Grundlagsutskottet uppmanade också statsrådet 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 även GrUU 55/2014 rd, s. 2/II). Vidare konstaterar utskottet att det vid bedömningen av lagen om rättegång i förvaltningsärenden ansåg att propositionens mål, som betonar högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatdomstol, 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). Grundlagsutskottet anser därför att lagutskottet bör bedöma om regleringen är motiverad.

Enligt uppgifter från arbets- och näringsministeriet kommer ministeriet vid en senare lagberedning att ta ställning till naturgasmarknadslagen bestämmelser om ändringssökande och till om det med hänsyn till tillståndsbeslutens stora samhälleliga konsekvenser är motiverat att rätten att besluta om tillstånden överförs från ministeriet till statsrådet. Lagutskottet anser det vara viktigt att arbets- och näringsministeriet inleder det lagstiftningsprojektet så snabbt som möjligt. Om beslutsfattandet vid ministeriet inte överförs till statsrådet, är det motiverat att ändra bestämmelser-

Betänkande LaUB 25/2022 rd

na om ändringssökande i naturgasmarknadslagen så att de överensstämmer med huvudregeln för administrativt ändringssökande. Det stärker systemet för ändringssökande i två instanser och högsta förvaltningsdomstolens roll som den domstol som utövar den högsta dömande makten i förvaltningsprocessärenden.

Även efter den aktuella propositionen finns det i den gällande lagstiftningen för olika förvaltningsområden bestämmelser om ändringssökande som avviker från den allmänna lagen. Till exempel elmarknadslagen, som hör till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, innehåller bestämmelser som motsvarar naturgasmarknadslagen och som gäller direkt överklagande av arbets- och näringsministeriets beslut hos högsta förvaltningsdomstolen (114 §). Dessutom innehåller lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, som hör till kommunikationsministeriets förvaltningsområde, bestämmelser om direkt ändringssökande hos högsta förvaltningsdomstolen i beslut av Transport- och kommunikationsverket (345 §). Lagutskottet anser det vara viktigt att ministerierna i fråga så snabbt som möjligt bedömer behovet av att ändra bestämmelserna om ändringssökande i lagstiftningen inom sitt eget förvaltningsområde för att bestämmelserna i så stor utsträckning som möjligt överensstämmer med huvudregeln för administrativt ändringssökande.

Bestämmelserna i lagen om utsläppshandel om begränsning av interimistiskt rättsskydd

I 75 § i lagen om utsläppshandel (311/2011) föreskrivs det om sökande av ändring i utsläppshandelsmyndighetens beslut. Propositionens förslag till ändringar i den paragrafen (lagförslag 13) syftar till att beakta bestämmelserna i den allmänna lagen, det vill säga lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

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 innehållsliga ändringar i den paragrafen.

Bestämmelsen om begränsning av interimistiskt rättsskydd i den andra meningen avviker från huvudregeln i 123 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, enligt vilken förvaltningsdomstolen kan bestämma något annat som gäller verkställigheten av ett beslut. Denna befogenhet är i allmänhet nödvändig för att säkerställa klagandens interimistiska rättsskydd.

Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande om propositionen uppmärksamhet vid att bestämmelsen om begränsning av interimistiskt rättsskydd i 75 § 4 mom. i lagen om utsläppshandel har relevans för rättsskyddet och bestämmelsernas förhållande till den allmänna lagstiftningen. Grundlagsutskottet anser att det ytterligare bör granskas om regleringen är motiverad och nödvändig (GrUU 39/2022 rd, s. 3). Också sakkunniga har framfört att bestämmelsen om begränsning av det interimistiska rättsskyddet bör strykas.

Enligt uppgift till lagutskottet från arbets- och näringsministeriet baserar sig bestämmelserna om gratis tilldelning av utsläppsrätter på harmoniserad EU-lagstiftning. Regleringen har i förarbetena till lagen (se RP 315/2010 rd, s. 67) motiverats bland annat på följande sätt: ”I enlighet med be-

Betänkande LaUB 25/2022 rd

slutet om beviljande av utsläppsrätter behöver verksamhetsutövaren utsläppsrätter, som årligen registreras på det konto som finns i registret, för att kunna uppfylla sina skyldigheter att överlämna utsläppsrätter enligt direktivet och även för att kunna idka handel med utsläppsrätter. Med tanke på att verksamhetsutövarna och hela utsläppshandelssystemet ska kunna fungera är det nödvändigt att de kan få utsläppsrätter på sitt konto i enlighet med statsrådets beslut och bestämmelserna i lagen trots eventuella besvär.”

Myndighetsuppgifter i anslutning till beviljandet av utsläppsrätter som tilldelas gratis har enligt arbets- och näringsministeriet genom ändringslag 291/2019 överförts från arbets- och näringsministeriet till Energimyndigheten. I detta sammanhang har man vid beviljandet av utsläppsrätter övergått till att fatta individuella beslut för olika verksamhetsutövare. Beslutet om gratis tilldelning fattas således inte i form av ett enda, gemensamt beslut om gratis tilldelning, utan varje verksamhetsutövare får ett beslut om gratis tilldelning särskilt för varje anläggning. Besvär som anförs av en verksamhetsutövare och ett eventuellt avbrott i verkställigheten av det beslutet påverkar alltså inte utsläppshandelssystemet eller tilldelningen av utsläppsrätter till de andra verksamhetsutövarna. Den ursprungliga orsaken till begränsningen av det interimistiska rättsskyddet föreligger alltså inte längre.

Samtidigt menar arbets- och näringsministeriet att förvaltningsdomstolens möjlighet att fatta beslut om interimistiskt rättsskydd i nuläget inte skulle förbättra verksamhetsutövarnas rättsskydd avsevärt. Ett avbrott i verkställigheten av ett beslut om gratis tilldelning eller ett beslut om ändring innebär att utsläppshandelsmyndigheten inte kan tilldela verksamhetsutövaren de utsläppsrätter som avses i beslutet och att verksamhetsutövaren alltså inte alls skulle få några gratis utsläppsrätter. Eventuella anhängiga besvär leder dock inte till att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter skjuts upp eller upphör, utan verksamhetsutövaren ska fortfarande årligen åläggas att till utsläppshandelsmyndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar verksamhetsutövarns utsläpp. Följaktligen skulle verksamhetsutövaren tvingas att på utsläppshandelsmarknaden köpa det antal utsläppsrätter som motsvarar de utsläppsrätter som den tilldelats gratis. Även om verksamhetsutövaren anser att antalet utsläppsrätter enligt beslutet om gratis tilldelning är felaktigt, ligger det i verksamhetsutövarns intresse att ta emot det beviljade antalet för att kunna fullgöra skyldigheten att överlämna utsläppsrätter till så låga merkostnader som möjligt och i rätt tid.

Enligt arbets- och näringsministeriets uppfattning äventyrar begränsningen av det interimistiska rättsskyddet i 75 § 4 mom. i lagen om utsläppshandel inte verksamhetsutövarnas rättsskydd inom ramen för det nuvarande förfarandet för tilldelning av gratis utsläppsrätter. Utifrån det nuvarande förfarandet skulle avbrytande av verkställigheten av beslut om gratis tilldelning av utsläppsrätter strida mot verksamhetsutövarnas ekonomiska intressen. Arbets- och näringsministeriet ser inte heller något hinder för att ändra bestämmelsen och konstaterar att den ursprungliga grunden för begränsning av det interimistiska rättsskyddet, det vill säga att säkerställa att hela utsläppshandelssystemet fungerar och att skydda andra verksamhetsutövarns ekonomiska intressen, inte längre föreligger. Arbets- och näringsministeriet fäster dessutom uppmärksamhet vid att även 77 § 3 mom. i lagen om utsläppshandel innehåller en motsvarande undantagsbestämmelse. Arbets- och näringsministeriets beslut enligt den paragrafen gäller i den gällande lagen endast avskiljning, sjötransport och lagring av utsläpp enligt 5 §.

Betänkande LaUB 25/2022 rd

Lagutskottet konstaterar utifrån inkommen utredning att 75 § i lagen om utsläppshandel avser ett beslut som ger verksamhetsutövaren en förmån, det vill säga gratis utsläppsrätter. Det ligger således i verksamhetsutövarens intresse att beslutet om gratis tilldelning kan verkställas även om verksamhetsutövaren själv överklagar beslutet. Bestämmelsen i 75 § 4 mom. i lagen om utsläppshandel om verkställighet av beslutet direkt med stöd av lagen är alltså fortfarande motiverad. Utifrån inkommen utredning verkar det också ligga i verksamhetsutövarens intresse att 75 § 4 mom. i lagen om utsläppshandel föreskriver att förvaltningsdomstolen inte kan förbjuda eller avbryta verkställigheten av ett beslut om gratis tilldelning av utsläppsrätter. Slopandet av den verkar således i det nuvarande systemet inte förbättra rättsskyddet för verksamhetsutövare eller andra aktörer.

Det finns dock anledning att överväga om 75 § 4 mom. i lagen om utsläppshandel är motiverat och behövs, eftersom det är fråga om ett undantag från den allmänna lagen. Den ursprungliga motiveringen till bestämmelsen anknöt dessutom till hur hela utsläppshandelssystemet fungerar och är inte längre relevant. Vid bedömningen bör man dock också beakta principiella frågor och konsekvenserna för verksamhetsutövarna. Vid beredningen av propositionen gjordes inte någon sådan bedömning, och frågan kan inte längre bedömas vid riksdagsbehandlingen av propositionen. Det är därför inte motiverat att stryka eller ändra undantagsbestämmelsen i detta sammanhang, utan frågan måste bedömas separat.

Enligt uppgift pågår vid arbets- och näringsministeriet en totalreform av lagen om utsläppshandel. I samband med totalreformen granskas också bestämmelserna om ändringssökande. Utskottet anser det vara viktigt att det i samband med det görs en noggrann bedömning av om undantagsbestämmelsen i 75 § 4 mom. är motiverad och behövlig. Detsamma gäller motsvarande bestämmelse i 77 § 3 mom.

Koncentration av besvär till den regionala förvaltningsdomstolen

Enligt 30 § i den gällande lagen om bildprogram (710/2011) får beslut av bildprogramsnämnden överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. I propositionen föreslås det (lagförslag 11) att besvärsvägen ändras så att den motsvarar huvudregeln i den allmänna lagen, det vill säga lagen om rättegång i förvaltningsärenden, vilket betyder att ärendena styrs till förvaltningsdomstolen.

Enligt 6 kap. 26 § i den gällande sjukförsäkringslagen (1224/2004) får besvär över beslut som fattats av läkemedelsprisnämnden anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Också dessa besvär föreslås i enlighet med den allmänna lagen styras till förvaltningsdomstolen (lagförslag 14), men till skillnad från huvudregeln om att besvären ska fördelas till alla förvaltningsdomstolar, föreslås det att besvären centraliseras till Helsingfors förvaltningsdomstol.

Koncentreringen av läkemedelsprisnämndens beslut till en enda förvaltningsdomstol motiveras i propositionen (s. 13) bland annat med att antalet besvär i denna ärendekategori är litet. Dessutom påpekas det att besvären i denna ärendekategori hittills har avgjorts av högsta förvaltningsdomstolen, det vill säga koncentrerats till en enda instans, och behandlingen av besvär som anföras över läkemedelsprisnämndens beslut förutsätter förtrogenhet med nämndens verksamhet. Den koncentrerade behandlingen bedöms också bättre än en spridning av besvären trygga sakkunskapen och en enhetlig rättspraxis även i fortsättningen.

Betänkande LaUB 25/2022 rd

Enligt uppgift till lagutskottet är besvär över bildprogramsnämndens beslut däremot ännu mer sällsynta än besvär över läkemedelsprismyndens beslut. Därför har det i fråga om denna ärendekategori bedömts att en koncentrerings inte är till så stor nytta för upprätthållandet av sakkunskapen att den skulle vara en tillräckligt vägande grund för att avvika från huvudregeln.

Efter en samlad bedömning förordar lagutskottet förslaget i propositionen. Utskottet betonar dock att det i princip är motiverat att förhålla sig restriktivt till att koncentrera besvärärenden till en enda förvaltningsdomstol och att en koncentrerings förutsätter särskilda grunder. Det finns anledning att bevaka hur den föreslagna koncentrerings fungerar och hur behövlig den är.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—14 i proposition RP 93/2022 rd utan ändringar.

Helsingfors 19.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Paula Werning sd
ersättare Juho Kautto vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.