

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2013 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 lagutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jarno Virta, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningssekreterare Eeva Attila, justitieministeriet
- förvaltningsråd Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Kari Tornikoski, Tavastehus förvaltningsdomstol

- förvaltningsrättsdomare Eeva Luoma, Uleåborgs förvaltningsdomstol
- förvaltningsdomare, ordförande Emil Waris, Ålands förvaltningsdomstol
- enhetsdirektör Markus Lounela, Landsbygdsverket
- chef för juridiska ärenden Tiina Lapveteläinen, Livsmedelssäkerhetsverket Evira
- enhetschef Kari Kivikko, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Tavastland
- jurist Johanna Korpi, Forststyrelsen
- jurist Marica Twerin, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- förvaltningsrättsdomare Jaana Hemminki, Finlands domareförening rf
- ordförande Esa Bomström, landsbyggsnäringsarnas besvärsnämnd
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd dras in och att de ärenden som omfattas av nämndens behörighet överförs till de allmänna regionala förvaltningsdomstolarna.

Enligt propositionen ska de ärenden som gäller sökande av ändring i stöd för bedrivande av

jordbruk samt stöd enligt lagen om stöd för utveckling av landsbygden samt lagen om strukturstöd för jordbruket koncentreras till Tavastehus förvaltningsdomstol. Sökande av ändring i frågor som gäller stöd för renhushållning och naturnäringar samt vissa ärenden som avgörs en-

ligt skoltlagen ska koncentreras till Norra Finlands förvaltningsdomstol. Ålands förvaltningsdomstol ska i sin tur behandla alla de ärenden i vilka ändring söks i beslut som Statens ämbetsverk på Åland har fattat om stöd för landsbygdsnärningar.

Sökande av ändring i alla övriga ärenden i vilka besvärsnämnden nu är behörig ska efter indragningen av besvärsnämnden överstyras till de regionalt behöriga förvaltningsdomstolarna. Enligt gällande lagstiftning behandlar förvaltningsdomstolarna redan nu med dessa jämförbara ärenden.

Regeringen föreslår vidare vissa sådana ändringar i omprövnings- och besvärstillståndsförfarandet som behövs för att systemet för sökande av ändring i ärenden som gäller landsbygdsnärningarna ska bli enhetligare och klarare.

Den föreslagna lagen om införande av en reform av sökande av ändring i landsbygdsnäringsärenden föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. De andra föreslagna lagarna föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringen föreslår tre principiellt viktiga ändringar: att landsbygdsnärningarnas besvärsnämnd dras in och att förfarandet för såväl begäran om omprövning som besvärstillstånd utvidgas. Lagutskottet fokuserar i sitt utlåtande på dessa ändringar, men kommenterar även vissa detaljer i propositionen.

Indragning av landsbygdsnärningarnas besvärsnämnd

Som allmän reflexion påpekar utskottet att indragningen av landsbygdsnärningarnas besvärsnämnd inte får försämra rättssäkerheten eller förlänga handläggningstiden för ärenden.

Enligt rapport till utskottet har nämnden fungerat klanderfritt och professionellt. Förslaget om överklagande till förvaltningsdomstol motsvarar emellertid bättre minimikravet på en effektiv och modern rättssäkerhet. En fungerande och effektiv rättssäkerhet kan ses som bevekelsegrund för att dra in besvärsnämnden och i stället låta förvaltningsdomstolen bli överklagandeinstans.

Besvärsnämndens uppgift är primärt att göra en rättslig prövning och rättsligt bedöma den utredning som lagts fram och skaffats i ärendet. Dessutom besitter nämnden sakkunskap särskilt om lantbruksnäringens särdrag och stöd. För att den expertis som ackumulerats i besvärsnämnden

inte ska gå förlorad koncentreras handläggningen av överklagandeärenden huvudsakligen till Tavastehus förvaltningsdomstol och delvis också till Norra Finlands förvaltningsdomstol och till Ålands förvaltningsdomstol. Utskottet understöder koncentrereringen också för att man på det här sättet kan garantera kontinuitet i anställningsförhållandet för nämndpersonalen.

Utskottet menar trots allt att det på längre sikt inte finns några hållbara argument för att lagskipningsärenden gällande en enda näring koncentreras till en eller några förvaltningsdomstolar. Utmärkande för juridiska avgöranden och lagskipning är att den tillämpliga materiella lagstiftningen har särdrag som varierar beroende på vad den gäller. Att känna till och ta hänsyn till dem hör till det basala i domarens arbete. En allmän, i grundlagen förankrad utgångspunkt är dessutom att förvaltningsdomstolarna har allmän behörighet.

Utvidgad användning av systemet för begäran om omprövning

Förslaget utgår från att räckvidden för förbegäran om omprövning som rättsmedel i första överklagandefasen utvidgas. Utskottet tillstyrker denna utvidgning i enlighet med propositionen.

Begäran om omprövning ska användas när detta kan tillföra ett mervärde genom snabbare

tillgång till rättssäkerhet. Det gäller framför allt ärenden av mass- och rutinkaraktär där man genom begäran om omprövning snabbt kan få rättat tydliga fel som begåtts under beslutsgången. Också i ärenden där en fast beslutspraxis etablerats är begäran om omprövning befogad.

Däremot föreslår regeringen inte att begäran om omprövning ska användas i brådsökande ärenden, exempelvis när det gäller säkerhetsåtgärder och förvaltningstvång. Eftersom begäran om omprövning i sådana fall sannolikt skulle leda till lång väntan att få komma till domstol, kan uteslutningen anses motiverad, menar utskottet. Detsamma gäller ärenden med många parter vars intressen och rättigheter kan stå i konflikt med varandra. På grund av sin karaktär lämpar sig begäran om omprövning inte heller särskilt bra för komplicerade rättsfall.

Utvidgad användning av besvärstillstånd

Regeringen föreslår att fler ärendekategorier ska inkluderas i systemet för besvärstillstånd för ändringssökande hos högsta förvaltningsdomstolen. Hit hör i synnerhet beslut om beviljande av stöd och beslut av masskaraktär. I de här ärendena skulle det visserligen vara obligatoriskt med begäran om omprövning innan ärendet överklagas hos förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen är skyldig att bevilja besvärstillstånd om tillståndsvillkoren uppfylls. På så vis kan i rättsligt hänseende problematiska stödfrågor hänskjutas till högsta domstolen för bedömning.

Till ärenden som är mer krävande än normalt i rättssäkerhetsavseende räknas i synnerhet sådana som gäller återkrav, avbrytande av utbetalning och förvaltningstvång. För att söka ändring i ett ärende av detta slag hos högsta förvaltningsdomstolen behövs enligt förslaget inget besvärstillstånd. Också detta linjeval kan anses motiverat ur rättssäkerhetssynpunkt.

Stödjande sig på erhållen utredning anser utskottet att de föreslagna överklagandemekanismerna kan bedömas vara till den grad korrekta och betryggande att besvärstillstånd kan tas i bruk i de föreslagna ärendekategorierna.

Strödda detaljkommentarer

Utskottet anser att propositionens lagförslag 23 (lag om ändring av 34 och 35 § i lagen om skydd för växters sundhet) inte är helt problemfritt i förhållande till de övriga bestämmelserna i den lagen. Det här kommer sig av att i beslut om bekämpning enligt lagens 11 § får omprövning begäras hos den myndighet som fattat beslutet och beslutet kan förenas med vite och hot om tvångsutförande. Men enligt förslaget begärs omprövning av beslut om vite och hot om tvångsutförande inte hos den myndighet som fattat beslutet utan överklagandet sker direkt till förvaltningsdomstolen. Om även beslut enligt 11 § överklagas utan ett förfarande med omprövningsbegäran och besvärstillstånd kommer det inte att finnas två särskilda överklagandevägar.

Utskottet anser det inte vara ändamålsenligt att det finns olika överklagandevägar för beslut om huvudförpliktelser respektive hot. Också i övrigt skulle överklagande direkt till förvaltningsdomstolen vara en naturlig överklagandeväg för förpliktande beslut enligt 11 §.

Därför föreslår lagutskottet jord- och skogsbruksutskottet att det i 34 § 1 mom. i lagen om skydd för växters sundhet tas in en hänvisning till 11 §. Då får momentet följande lydelse:

"Beslut enligt 11 § och 6 kap. samt Livsmedelssäkerhetsverkets beslut om återbäring av obehörig vinst får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996)."

Samma ändring bör också göras i 34 § 5 mom. som följer:

"Förvaltningsdomstolens beslut i ett ärende som gäller beslut enligt 11 § eller 6 kap. eller Livsmedelssäkerhetsverkets beslut om återbäring av obehörig vinst får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Andra beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas genom besvär endast om hög-

sta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd."

Situationen är densamma i fråga om lagförslag 8 om ändring av lagen om bekämpning av flyghavre. Lagutskottet menar att samtliga moment i 22 §, dvs. 1—3 mom., bör förses med en hänvisning till 6 kap. i den lagen.

Det har påpekats att det är överflödigt att nämna närings-, trafik- och miljöcentralen i 47 § 2 mom. i viltskadelagen (lagförslag 19), eftersom den lagen inte ger centralerna några sådana uppgifter där de skulle vara första beslutsinstans. Därför föreslår utskottet att centralen stryks i momentet. Därmed behövs inte längre uttrycket "förvaltningsbeslut" som avsåg att göra åtskillnad mellan centralens beslut med anledning av omprövningsbegäran och förvaltningsbeslut i andra ärenden. "Förvaltningsbeslut" bör alltså ersättas med "beslut". Lagförslag 19 skulle alltså ha ett 47 § 2 mom. med följande lydelse:

"(Utesl.) Omprövning av ett beslut av Finlands skogscentral, Landsbygdsverket och Statskontoret får på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen begäras

hos den myndighet som har fattat beslutet."

Utskottet vill för tydlighetens skull poängtera att ordet "förvaltningsbeslut" i 2 mom. i lagen om ändring av 54 § i lagen om verkställighet av jordbruksstöd (lagförslag 2) avser förvaltningsbeslut som närings-, trafik- och miljöcentralen fattat som första instans, inte ett beslut med anledning av begäran om omprövning.

Enligt propositionen avses lagförslag 1 träda i kraft så snart som möjligt och de övriga lagförslagen den 1 september 2014. Men utskottet anser att lagförslag 1 bör träda i kraft samtidigt som de övriga lagändringarna, eftersom den lagen innehåller bestämmelser om bl.a. indragning av tjänster vid landsbygdsnäringsnämnd och tanken är att nämnden ska vara verksam ända tills det nya systemet tas i bruk.

Ställningstagande

Lagutskottet anför

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 7 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /ml1
Arja Juvonen /saf
Suna Kymäläinen /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst

Arto Pirttilahti /cent
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.