

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (RP 192/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jarmo Huotari, finansministeriet
- juris doktor Maija Dahlberg
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet ändras. Lagen föreslås bland annat få en bestämmelse om besvärshälsförbud i fråga om Sitras beslut om finansiering av projekt och företag.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2019. Lagens 18 § avses dock träda i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget framför allt med avseende på 21 § i grundlagen. Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det finns anledning att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 44/2018 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förbud att söka ändring

I 18 § i lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (nedan också lagen om Sitra) föreslås det en bestämmelse om att de beslut av fonden som avses i 3 § 2—5 punkten inte får överklagas genom besvär. I 3 § 2—5 punkten finns det bestämmelser om beviljande av lån och annan finansiering, bidrag, borgen och garantier samt deltagande i samarbetsprojekt och ägande av aktier och andelar i företag.

Enligt propositionsmotiven hänför sig den föreslagna ändringen till den proposition med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden som riksdagen behandlar (RP 29/2018 rd). Enligt den propositionen ska den föreslagna lagen om rättegång i förvaltningsärenden få en allmän bestämmelse om att ett förvaltningsbeslut får överklagas oberoende av beslutsfattarens organisatoriska ställning. Det behöver då inte längre föreskrivas separat om överklagbarheten hos ett beslut som fattats av någon annan än statsrådet, en myndighet som är en del av den statsorganisation som lyder under statsrådet, en kommunal eller kyrklig myndighet eller en myndighet i landskapet Åland.

Enligt motiven till lagen om Sitra (s. 6) ändrar lagen om rättegång i förvaltningsärenden rättsläget så att möjligheten att överklaga Sitras beslut utvidgas från det nuvarande. Det föreslagna besvärsförbudet innebär däremot att rättsläget förblir oförändrat.

Den föreslagna regleringen är betydelsefull med avseende på 21 § i grundlagen. Enligt 21 § 1 mom. 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. Enligt 2 mom. ska 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 tryggas genom lag.

Grundlagsutskottet har ansett att formuleringen i 21 § 1 mom. i grundlagen om beslut som gäller en persons rättigheter och skyldigheter hänger samman med omständigheter som enligt finsk rätt betraktas som rättigheter och skyldigheter. Det betyder dock inte att vilken som helst myndighetsåtgärd som är gynnsam för den enskilde är ett beslut som gäller den enskildes rättigheter i den mening som grundlagen avser. Grundlagen utgår från att lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det ska uppstå en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning och alltså inte omfattas av så kallad subjektiv rätt kan utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (GrUU 51/2010 rd, s. 2, GrUU 42/2010 rd, s. 4/I, GrUU 16/2000 rd, s. 4/II, GrUU 12/1997 rd, s. 1/II). Däremot uppkommer ett sådant underlag i allmänhet inte om en förmån eller en tjänst helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, s. 2, GrUU 16/2000 rd, s. 4). Även då kan det vara befogat att öppna för en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna handlar korrekt och

Utlåtande GrUU 44/2018 rd

opartiskt (GrUU 10/2009 rd, s. 4, GrUU 46/2002 rd, s. 9) och för att säkerställa samordnad tillämpningspraxis (GrUU 30/2005 rd, s 5).

Bestämmelserna i 21 § i grundlagen hindrar inte att man genom lag föreskriver om smärre undantag från de rättigheter som skyddas där, under förutsättning att undantagen i fråga inte ändrar de aktuella rättssäkerhetsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättssäkerhet (se t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet anser att det till följd av arten av den rättighet som garanteras i 21 § 1 mom. i grundlagen och lagförbehållet i 2 mom. står klart att besvärsförbudet och förbudet mot ändringssökande omfattas av kravet på bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 12/2004 rd, s. 3/II).

Den bestämmelse om besvärsförbud som nu föreslås motiveras i propositionen (s. 11) bland annat med att när Sitra fattar sådana beslut som förslaget om besvärsförbud avser, uppkommer mellan individen och det allmänna ingen grund som kunde jämföras med subjektiv rätt. Erhållandet av förmånen eller tjänsten beror helt och hållet på prövning, på de disponibla anslagen eller till exempel på planer. I lagen definieras inte heller särskilt några grunder för att bevilja rättigheter eller förmåner eller prövning i anslutning till detta. Men grundlagsutskottet noterar att på Sitra tillämpas enligt den föreslagna 19 § bland annat förvaltningslagens bestämmelser om rättsprinciperna i förvaltningen. Enligt propositionsmotiven ska beslutfattande som gäller beslut om projekt och beviljande av finansiering grunda sig på Sitras strategi och prioriteringar för respektive tema. Viktiga verktyg vid placeringar är marknadsanalys och kartläggning av lämpliga placeringsobjekt (s. 11—12).

Enligt grundlagsutskottet baserar sig beslutsfattandet i ärenden som omfattas av det föreslagna besvärsförbudet på sådana avvägningar som det inte faller sig naturligt att genom överklagande föra till domstol för rättslig prövning. Utskottet anser att grundlagen inte ställer några hinder för det föreslagna besvärsförbudet (se också GrUU 15/2009 rd, s. 3/I). Trots det kunde det också i det nu aktuella regleringssammanhanget med tanke på 21 § i grundlagen vara motiverat att överväga att öppna för en möjlighet att överklaga, bland annat för att kontrollera om verksamheten är korrekt och opartisk (GrUU 10/2009 rd, s. 4, GrUU 46/2002 rd, s. 9/II).

När det gäller de föreslagna särskilda bestämmelserna om ändringssökande vill grundlagsutskottet rent allmänt framhålla syftet med den föreslagna lagen om rättegång i förvaltningsärenden, att säkerställa att inget förvaltningsbeslut som gäller en individs rättigheter eller skyldigheter ska falla utanför besvärsrätten (RP 29/2018 rd, s. 215). Grundlagsutskottet vill också kraftfullt betona att enbart det att en privaträttslig organisation med stöd av 124 § i grundlagen sköter offentliga förvaltningsuppgifter inte utgör en tillräcklig grund för begränsning av rätten att söka ändring (se t.ex. i fråga om besvärsförbud GrUU 10/2012 rd, s. 6).

Ikraftträdandebestämmelsen

Lagförslaget i propositionen avses träda i kraft vid ingången av 2019. Lagens 18 § avses dock träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Detta motiveras med att 18 § ska träda i kraft samtidigt som lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Men det sägs i motiveringen att om lagen om rättegång i förvaltningsärenden stadfästs före stadfästandet av denna lag, kan 18 § stadfästas att träda i kraft samtidigt med lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Utlåtande GrUU 44/2018 rd

Enligt 79 § 3 mom. i grundlagen ska det framgå av en lag när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan det i en lag anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning. Det kan vara fråga om särskilda skäl exempelvis om de olika delarna av ett större lagstiftningskomplex ska träda i kraft vid samma tidpunkt och då det när lagen stiftas ännu inte är möjligt eller ändamålsenligt att fastställa tidpunkten (se RP 1/1998 rd, s. 130—131). I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att bland annat en koppling mellan ikraftträdandetidpunkten för lagen respektive EU-lagstiftningen utgör ett särskilt skäl (GrUU 72/2014 rd, s. 3/I, GrUU 12/2014 rd, s. 3/II och GrUU 21/2007 rd, s. 2).

Enligt grundlagsutskottet handlar det dock inte här om en sådan situation som avses i förarbetena till grundlagen. Regleringen i den föreslagna 18 § innebär att det föreskrivs om både den besvärsmålsrätt som tryggas i grundlagens 21 § och den besvärsmålsrätt som avses i 10 § i den gällande förvaltningsprocesslagen. Det finns inte några konstitutionella hinder för att den träder i kraft före den föreslagna lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I propositionen anges det således inte några särskilda skäl för att bestämma om ikraftträdandet genom förordning. Utskottet anser att ikraftträdandebestämmelsen i 2 mom. i lagförslaget bör strykas av skäl som följer av 79 § i grundlagen. Alternativt bör det föreskrivas genom lag om en senare ikraftträdandetidpunkt för 18 § än för den övriga regleringen. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till ikraftträdandebestämmelsen beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 5.12.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Lasse Hautala cent
ersättare Mats Löfström sv.

Utlåtande GrUU 44/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.