

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 30 september 1994
Utlåtande nr 11

Till Jord- och skogsbruksutskottet

När riksdagen den 8 september 1994 remitterade regeringens proposition nr 149 med förslag till lag om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik till jord- och skogsbruksutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till jord- och skogsbruksutskottet.

Utskottet har hört lantbruksrådet Esko Juvenen och yngre regeringssekreteraren Tanja Viljanen vid jord- och skogsbruksministeriet, lagstiftningssekreteraren Kirsi Salo vid justitieministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet ur statsförfattningsrättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen ingår ett förslag till lag om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik. Den regleras närmast av de förordningar som EG utfärdat och som därigenom binder medlemsstaterna. Förordningarna kräver att EG:s medlemsstater fastställer vilka organ som nationellt verkställer den gemensamma jordbrukspolitiken och vilka straffpåföljderna är för brott mot de rättsakter som gäller den gemensamma jordbrukspolitiken.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som Finland blir medlem i Europeiska unionen. Tidpunkten för när lagen träder i kraft bestäms genom förordning.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen omfattar lagförslaget åtgärder som faller inom EG-kommissionens kompetens. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, eftersom överföringen av kompetens enligt lagen om införande av fördraget om Finlands anslutning

till Europeiska unionen (RP 135) är möjlig i den ordning som föreskrivs i 69 § 1 mom. riksdagsordningen.

Utskottets ställningstaganden

De lagrum som är viktiga ur statsförfattningsrättslig synvinkel gäller överföring av kompetens från jord- och skogsbruksministeriet (2 § 2 mom.) och övervakning (3—6 §§).

Flera stadganden i regeringsformen, inte minst 92 § 1 mom. om principen om lagbunden förvaltning, kan anses vara ett uttryck för kravet på att myndigheternas administrativa kompetens, där också offentlig makt ingår, bör bygga på en riksdagslag eller en behörigen utfärdad författning på lägre nivå. I det aktuella fallet karakteriseras behörigheten generellt, ”den allmänna verkställigheten” av lagen, i 2 §, vars 2 mom. dessutom medger en överföring av behörighet enligt vad jord- och skogsbruksministeriet beslutar till en annan myndighet inom ministeriets förvaltningsområde, när det gäller något ärende eller någon grupp av ärenden, m.a.o. i begränsad omfattning.

Enligt förslaget kan jord- och skogsbruksministeriet inom samma gränser avtala med ett annat ministerium om överföring av uppgifter inom sitt eget behörighetsområde till en myndighet inom det andra förvaltningsområdet. Denna möjlighet kan utsträcka sig till behörighet som omfattar offentlig makt och som riktar sig till enskilda, eftersom den inte har avskilts från möjligheten att överföra befogenhet. Utskottet anser att det inte är statsförfattningsrättsligt lämpligt att en myndighets behörighet på detta sätt ens i begränsad omfattning kan bygga på avtal. Också i så fall bör befogenhet överföras till exempel genom beslut av jord- och skogsbruksministeriet.

Med stöd av det sista stadgandet i 2 § 2 mom. kan jord- och skogsbruksministeriets behörighet

visavi den allmänna verkställigheten av lagen också föras över till sammanslutningar inom jordbruks- eller trädgårdsbranschen. Med hänsyn till paragrafen i dess helhet bör det anses att en sådan överföring av befogenheter är högst exceptionell. Förslaget är dock speciellt i statsförfattningsrättsligt hänseende, eftersom alternativet att föra över vissa uppgifter med offentlig karaktär till privata sammanslutningar av detta slag skulle ingå i lagen bara som en möjlighet som inte specificeras närmare. De uppgifter som kunde delegeras från ministeriet och vilka sammanslutningar som övertar dem skulle framgå först av ministeriets beslut. Utskottet menar att det är nödvändigt att antingen precisera lagen på denna punkt eller att ändra den så att sammanslutningarna bara kan anlitas vid de uppgifter det gäller.

Enligt föreslagna 3 § 2 mom. får ovan nämnda sammanslutningar anlitas vid övervakningen. Det är helt obestriddigt att handräckning av detta slag inte, lika lite som till exempel övervakningsmetoderna i 4 och 5 §§ i allmänhet, är förknippade med någon rätt att anlita kraftmedel. Det är polisen som vid behov har denna rätt enligt vad som stadgas om handräckning i 3 § 2 mom. Förslaget bör därför anses vara förenligt med utskottets tolkningspraxis (se därom t.ex. GrUU 1/1994 rd). För klarhetens skull föreslår utskottet dock att 4 och 5 §§ preciseras genom att där uttryckligen sägs att det bara är myndighetsanställda som har dessa rättigheter.

Föreslagna 6 § gäller EG-institutionernas och deras inspektörers rätt att få information och utföra inspektioner. Att rättigheter av detta slag kunde ges andra än finländska myndigheter har av hävd ansetts vara ett avsteg från 1 och 2 §§ regeringsformen (t.ex. GrUU 15/1992 rd) och således kräva grundlagsordning.

I motiveringen till 6 § framhålls att det i ett flertal av EG-förordningarna förutsätts att det stadgas på det nationella planet att EG:s institutioner och av dem utsedda inspektörer skall ha rätt att vara med vid inspektioner i medlemsstaterna och om deras rätt att få information i detta sammanhang.

Bestämmelserna om detta i olika EG-förordningar skiljer sig veterligen något från varandra. Tjänstemän som av kommissionen utsetts att genomföra inspektioner på platsen skall ha tillgång till böcker och andra handlingar (artikel 9 i rådets förordning nr 729/70), i överensstämmelse med aktuell nationell lagstiftning skall kommissionens tjänstemän ha tillgång till samtliga hand-

lingar och tillträde till samtliga granskningar (artikel 21 i rådets förordning nr 4045/89), kommissionens tjänstemän får delta i kontroller och har tillgång till samma lokaler och handlingar som de nationella myndigheterna (artikel 6 i rådets förordning nr 595/91) och kommissionens tjänstemän får genomföra undersökningar och kontroller (artikel 11 i rådets förordning nr 3508/92).

Bestämmelser av detta slag bör enligt utskottets uppfattning förstås så att de inte kräver särskilda nationella bestämmelser om rättigheter för kommissionens inspektörer. De har en viss status vid inspektioner i medlemsstaterna redan direkt med stöd av EG-förordningarna. Enligt denna tolkning och om någon annan typ av EG-förordningar inte heller har utfärdats, kan 6 § strykas i den föreslagna lagen såsom obehövlig.

Men om 6 § till exempel av informationshänsyn får stå kvar i lagen är saken av ovan nämnda orsaker betydelsefull med tanke på behandlingsordningen. Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen kunde lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, eftersom förslaget till lag om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen kommer att behandlas i riksdagen i s.k. inskränkt grundlagsordning enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen. — Utskottet har ännu inte tagit ställning till behandlingsordningen för denna lag.

På grund av denna uppfattning är det skäl att uppmärksamma utskottets praxis vid bedömning av det rättsläge som skall anses gälla för behandlingsordningen av ett visst lagförslag. Utskottets färskaste ställningstagande ingår i utlåtande nr 21/1992 rd (se även GrUU 15/1986 rd och 2/1987 rd). I utlåtandet ansåg utskottet att den konflikt med egendomsskyddet som ingick i lagförslaget redan hade blivit beaktad vid behandlingen av lagen om införande av EES-avtalet. Det då aktuella lagförslaget utgjorde ett led i samma lagstiftningskomplex. Lagen om införande av EES-avtalet hade då blivit godkänd i riksdagen, men den hade ännu inte stadfäst eller trätt i kraft. Utskottet uttalade då: "Med beaktande av de orsaker ... som till denna del ledde till att lagen om införande av EES-avtalet behandlades i kvalificerad lagstiftningsordning, kan motsvarande nationella lagstiftningsåtgärder nu genomföras genom en vanlig lag."

I linje med detta bör det i det föreliggande fallet anses att lagförslaget, om 6 § kvarstår, kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen bara om den andra behand-

lingen, som är avgörande för lagens innehåll och därmed också för dess ingress, inte slutförs innan lagen om införande av anslutningsfördraget har godkänts i riksdagen. Om ärendet behandlas före denna fas bör den grundlagsordning följas som med stöd av 69 § 1 mom. riksdagsordningen tillämpas på en lag om införande ett statsfördrag.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen förutsatt

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Jansson, Kaari-
lahti, Koskinen, Laine, J. Leppänen, Moilanen,

1) att de statsförfattningsrättsliga anmärkningarna om 2 § 2 mom. blir behörigen beaktade; i annat fall bör lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen; och

2) att 6 § stryks i lagförslaget eller att andra behandlingen av lagförslaget, om 6 § ingår i det, inte slutförs innan lagförslaget i regeringens proposition nr 135 har godkänts; i annat fall bör lagförslaget, om 6 § ingår i det, behandlas i den ordning som föreskrivs i 69 § 1 mom. riksdagsordningen.

Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten von Bell.

Avvikande åsikt

Vi kan inte godkänna utskottsmajoritetens ståndpunkt att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar om föreslagna 2 § 2 mom. måste beaktas för att lagförslaget till denna del skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. De anmärkningar utskottet på denna punkt kommer med i sitt utlåtande är enligt vår mening sådana allmängiltiga synpunkter på lagstiftningens tillbörliga innehåll som måste beaktas bland annat på grund av rättsordningen i dess helhet och dess interna systematik. Faktorer av detta

slag bör inte förbigås ens i kvalificerad lagstiftningsordning. Å andra sidan anser vi att de inte direkt kan betraktas som frågor som inverkar på lagstiftningsordningen, eftersom det inte går att finna särskilda stadganden i grundlag till stöd för dem eller att ur dem härleda någon entydigt klar rättsprincip som kan anses stå på grundlagsnivå.

Med stöd av det ovan sagda anser vi

att punkt 1 i klämman i utskottets utlåtande bör strykas.

Helsingfors den 30 september 1994

Sauli Niinistö
Tero Mölsä

Päivi Varpasuo
Pekka Viljanen
Gunnar Jansson

Johannes Leppänen
Matti Väistö

