

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 46/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av Landsbygdsverket

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 oktober 2001 en proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av Landsbygdsverket (RP 140/2001 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Jarmo Vaittinen och äldre regeringssekreterare Tanja Viljanen, jord- och skogsbruksministeriet
- specialrådgivare Outi Suviranta, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om inrättande av Landsbygdsverket. Det primära syftet med propositionen är att samordna den splittrade verkställighetsförvaltningen av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik i en enda organisation inom centralförvaltningen och förtydliga den betalande myndighetens samlade ansvar för uppgifterna. I propositionen ingår också en lag med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik, en lag om ändring av lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar, en lag om ändring av 2 a och 3 § lagen om gårdsbrukets utvecklingsfond och ett förslag till lag om ändring av lagen om interventionsfonden för jordbruket.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2002.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 april 2002. Ändringen i 7 § 3 mom. lagen om ändring av förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar gäller omräkning i euro och avses träda i kraft den 1 januari 2002.

I avsnittet om lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med hänsyn till bestämmelserna i 80 § grundlagen om delegering av lagstiftningsbehörighet, bestämmelserna i 124 § grundlagen om överföring av förvaltningsuppgifter och bestämmelserna i 10 § grundlagen om skyddet för hemfriden. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men rekommenderar att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Bemyndigande att utfärda förordning

I 13 § 1 mom. lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnärningar (förfarandelagen) föreslås bestämmelser om behörighet för dels statsrådet, dels jord- och skogsbruksministeriet att utfärda normer. Enligt momentet meddelar statsrådet genom förordning närmare bestämmelser och föreskrifter om grunderna för fördelningen av stödet, om hur det beviljas och om förfarandet, såvida ingenting annat särskilt bestäms i någon annan lag eller i en förordning utfärdad med stöd av den. Jord- och skogsbruksministeriet kan också utfärda bestämmelser om de detaljerade grunderna för fördelningen av stöd.

Trots att bestämmelserna om bemyndigande skenbart har en vid betydelse har statsrådets behörighet begränsats på olika sätt. Enligt 1 § förfarandelagen tillämpas lagen på nästan alla understöd, ersättningar, bidrag och andra stöd som beviljas och betalas av medel från staten eller Europeiska unionen inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Statsrådets behörighet begränsas således inte bara av bestämmelserna i förfarandelagen, utan också av EUrättsakter och nationella lagar om olika typer av stöd och av t.ex. riksdagens beslut om användningen av anslagen för olika stödformer som ingår i statsbudgeten. Dessa författningar och beslut bildar det komplex som statsrådet med stöd av det föreslagna bemyndigandet har rätt att meddela "närmare" bestämmelser om. Jord- och skogsbruksministeriets behörighet begränsas dessutom av statsrådets bestämmelser om fördelningsprinciperna för stöden. Tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som meddelas med stöd av dem inskränks dessutom direkt av 80 § 1 mom. grundlagen, som föreskriver att det genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen hör till området för lag. (se GrUU 34/2000 rd, s. 4, första spalten).

Av denna anledning påverkar bemyndigandebestämmelserna i 13 § 1 mom. inte behandlingsordningen för det tredje lagförslaget. Utskottet understryker dock att bestämmelserna om behörighet att meddela närmare bestämmelser om någon fråga i allmänhet bör placeras i respektive lag. Detta bör också vara målet när lagstiftningen inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde vidareutvecklas.

Lagtekniskt bör 13 § 1 mom. justeras så att bemyndigandebestämmelserna formuleras på ett tidsenligt sätt. Principen i 80 § 1 mom. grundlagen är att statsrådet och ministeriet utfärdar generellt tillämpliga normer genom att med stöd av ett bemyndigande i lag utfärda rättsakter som förordningar. Detta bör framgå av formuleringen i bemyndigandebestämmelsen (t.ex. "genom förordning av statsrådet ... / genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet ..."). Förordningarna innehåller bestämmelser. Därför måste orden "och föreskrifter" strykas i den första meningen i 13 § 1 mom. Den relativa bisatsen i samma mening måste strykas eftersom den ger upphov till författningshierarkisk förvirring när det gäller förstahandskaraktären för annan lag och förordning som utfärdas med stöd av den.

Också bemyndigandebestämmelsen i det fjärde lagförslaget måste ses över. I det inledande stycket i 2 a § 1 mom. och i 2 mom. måste den som utfärdar förordning läggas till (se GrUU 14/2000 rd, s. 4, andra spalten). Bestämmelsen i 3 § 2 mom. om ministeriets behörighet att bestämma närmare om den fråga som avses där bör rimligen ändras till att jord- och skogsbruksministeriet har rätt att utfärda förordning.

Landsbygdsverkets behörighet att meddela föreskrifter

I 11 § 2 mom. i det andra lagförslaget och 13 § 2 mom. i det tredje lagförslaget innehåller bestämmelser om Landsbygdsverkets behörighet att meddela föreskrifter.

Enligt 80 § 2 mom. grundlagen kan även andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med

hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Jämfört med bemyndiganden att utfärda förordning ställs det större krav på exakt avgränsning av bemyndiganden att meddela föreskrifter, vilket betyder att de frågor som bemyndigandet gäller måste preciseras exakt genom lag (se t.ex. GrUU 43/2000 rd, s. 3, andra spalten). Bemyndigandet skall dessutom enligt en uttrycklig bestämmelse i grundlagen ha ett exakt avgränsat tillämpningsområde (se t.ex. GrUU 34/2000 rd, s. 4, andra spalten). I konstitutionellt hänseende kan andra myndigheter bara i undantagsfall bemyndigas att utfärda rättsnormer (GrUB 10/1998 rd, s. 23, första spalten). I samband med grundlagsreformen angavs frågor av mer teknisk karaktär och frågor av mindre betydelse och utan större prövningsrätt som exempel på fall då myndigheter kan få rätt att utfärda normer (RP 1/1998 rd, s. 133, första spalten).

Landsbygdsverkets behörighet att meddela föreskrifter inskränker sig i de flesta fall till vissa tekniska detaljer av mindre betydelse. Tillämpningsområdet för befogenheterna är tillräckligt exakt avgränsade. Med hänvisning till kravet på exakthet och noggrann avgränsning understryker utskottet emellertid att också myndigheters behörighet att meddela föreskrifter om någon fråga i normala fall bör placeras i respektive lag.

Enligt de föreslagna bemyndigandebestämmelserna kan Landsbygdsverket också utfärda föreskrifter om förvaring och förstörande av handlingar och övrigt material. På grund av bestämmelsen i 80 § 1 mom. grundlagen som kräver att en fråga skall höra till området för lag kan ingen förpliktas att förvara eller förstöra material genom en föreskrift av en myndighet. Grunderna för individens skyldigheter skall fastställas i lag. Om sådana grundläggande bestämmelser inte ingår i respektive särlagar om stödformerna eller i andra lagar som Landsbygdsverket tillämpar, måste det andra och det tredje lagförslaget enligt grundlagsutskottets mening utan vidare kompletteras med en bestämmelse om grunderna för skyldigheterna. En annan utväg är att

bemyndigandet att utfärda föreskrifter om förvarande och förstörande av material stryks i lagförslaget. Utan dessa åtgärder kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skyddet för hemfriden och privatlivet

I verkställighetslagen ingår bestämmelser om rätt att inspektera bostäder. Enligt 5 § 1 mom. får inspektioner göras bara om det finns grundad anledning att misstänka att brott mot bestämmelserna om Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik eller mot lag har begåtts eller kommer att begås. En bestämmelse med samma innehåll ingår i 5 a § 1 mom. och i 8 § 1 mom. i förslaget till lag om ändring av förfarandelagen.

De föreslagna bestämmelserna måste bedömas med hänsyn till skyddet för hemfriden i 10 § grundlagen. Enligt 10 § 3 mom. grundlagen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. I sin utlåtandepraxis har grundlagsutskottet ansett att ett ingrepp i hemfriden är godtagbart "för att brott skall kunna utredas", om åtgärden i bestämmelsen binds vid förekomsten av en konkret och specificerad orsak att misstänka att brott mot lagen har skett eller kommer att ske (se t.ex. GrUU 20/2001 rd, s. 3, andra spalten). Utskottet har ingenting att anmärka mot bestämmelserna i detta hänseende.

Enligt formuleringen i bestämmelsen förefaller det vara tillåtet att inspektera en bostad vid misstanke om brott mot vilken lag som helst. Utskottet anser att bestämmelserna måste förtydligas för att bättre motsvara sitt syfte. Det måste framgå vilken lagstiftning som misstanken om brott gäller. På grund av 10 § 3 mom. grundlagen måste det också skrivas in i bestämmelserna att en bostad bara kan inspekteras om det är nödvändigt för att utreda omständigheter som gäller föremålet för inspektionen. Detta understryker samtidigt att inspektion av en bostad är en exceptionell åtgärd. Dessa justeringar i lagtexten krävs för att lagförslagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bestämmelsen i 10 § 3 mom. grundlagen om hemfrid täcker i princip alla lokaler som är avsedda som fast bostad (se t.ex. GrUU 2/1996 rd och GrUU 12/1998 rd). Ordet "bostad" skall därför tolkas och tillämpas i vid bemärkelse. Tillämpade på detta sätt utgör de föreslagna bestämmelserna om inspektion av en bostad inget problem i konstitutionellt hänseende.

Inspektionsrätten i 5 § 1 mom. i det andra lagförslaget täcker på grund av den vida formuleringen förhållanden som "ansluter sig till" verkställigheten av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik. På den punkten behöver bestämmelsen preciseras till exempel med att inspektionerna gäller verkställigheten av EG:s gemensamma jordbrukspolitik i fråga om förhållanden som är av betydelse för övervakningen.

Att delegera en offentlig förvaltningsuppgift till någon annan än en myndighet

I 5 a § lagen om ändring av verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik (verkställighetslagen) föreslås att det attesterande organ som jord- och skogsbruksministeriet enligt 2 § 3 mom. utnämner skall ha rätt att utföra inspektioner och få information. Ministeriet kan dels utnämna en myndighet, dels en sådan revisionsammanslutning eller revisor som avses i revisionslagen eller i lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin.

Den föreslagna regleringen tillåter att offentliga förvaltningsuppgifter delegeras till andra än myndigheter. Enligt 124 § grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock bara ges myndigheter.

Det organ som årligen lämnar ett intyg över att räkenskaperna är korrekta skall enligt förordningen om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken vara oberoende av utbetal-

ningsverket. Av denna anledning och med hänvisning till att uppdraget kräver fackkunskaper i revisionsfrågor är det med hänsyn till 124 § grundlagen lämpligt att någon annan än en myndighet utnämns. De som utför uppgifterna för organets räkning handlar enligt 7 a § i lagförslaget under tjänstemannaansvar. Dessutom tillämpas den förvaltningsrättsliga lagstiftning som nämns i paragrafen på verksamhet som avser en offentlig förvaltningsuppgift. Med beaktande dessutom av de krav som ställs på den som utser organet har utskottet ingenting att anmärka mot förslaget när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kravet på god förvaltning.

I 2 § 2 mom. och 3 § 2 mom. verkställighetslagen föreslås det att sammanslutningar inom jordbruks- eller trädgårdsbranschen och andra privaträttsliga inrättningar inom jordbruksbranschen skall kunna anlitas för de myndighetsuppgifter som avses i bestämmelserna. Det kan vara ändamålsenligt att anlita hjälp utanför myndighetsapparaten eftersom uppgifterna kräver speciell kompetens. Enligt motiveringen (s. 25—26) kan privata inrättningar utföra en del uppgifter självständigt. Därför är det med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, god förvaltning och rättssäkerheten nödvändigt att de som utför uppgifter av detta slag handlar under tjänstemannaansvar med stöd av 7 a § och att den lagstiftning som nämns i paragrafen tillämpas på deras verksamhet inom ramen för den offentliga förvaltningsuppgiften (se GrUU 25/2000 rd, s. 3, första spalten).

På grundval av 2 § 2 mom. och 5 a § 1 mom. i det andra lagförslaget kan någon annan än en myndighet inspektera en bostad. I 5 § 1 mom. i det andra lagförslaget och 8 § 1 mom. i det tredje lagförslaget är bestämmelserna en aning otydligt formulerade och lämnar därför rum för tolkning.

I 124 § grundlagen förbjuder bestämmelserna att betydande utövning av offentlig makt ges till någon annan än en myndighet. Enligt förarbetena till grundlagsreformen kan till exempel på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt

ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter anses som betydande utövning av offentlig makt (RP 1/1998 rd, s. 180, första spalten, se också GrUU 28/2001 rd, s. 5—6). Enligt utskottets uppfattning innebär befogenheten att inspektera en bostad rätt att på ett betydande sätt ingripa i det hemfridskydd som grundlagen garanterar var och en.

För att det andra lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bestämmelsen om organets rätt att inspektera bostäder strykas i 5 a § alternativt paragrafen ändras så att bara en myndighet har rätt att inspektera en bostad. Det är ingenting som hindrar att lagen i det senare fallet föreskriver att ett organ utanför myndighetsapparaten har rätt att bistå vid inspektionen.

I det andra lagförslaget bör 5 § och i det tredje lagförslaget 8 § ändras så att en bostad bara får inspekteras av en myndighet.

Övriga omständigheter

I 7 § verkställighetslagen ingår ett nytt 2 mom. som föreskriver att myndigheter, sammanslutningar och stödtagare är skyldiga att utan ersättning för det organ som utför inspektionen lägga fram alla behövliga räkenskapshandlingar och andra handlingar samt även i övrigt bistå vid inspektionen. Bestämmelsen motsvarar 17 § 1 mom. lagen om statsbidrag. När bestämmelser om skyldighet att bistå tillämpas måste det beaktas att 21 § grundlagen föreskriver om rätten att inte behöva vittna mot sig själv som en av de rättsskyddsgarantier som hör till en rättvis rättegång och god förvaltning (se GrUU 19/2000 rd, s. 4, andra spalten och GrUU 28/2001 rd, s. 8, första spalten; se också slutet av 8 § 3 mom. i den gällande förfarandelagen).

Enligt 9 § lagen om Landsbygdsverket får ändring i Landsbygdsverkets beslut sökas genom besvär hos landsbygdsnäringarnas besvär-

nämnd. Bestämmelsen är så allmänt utformad att den förefaller att också gälla andra beslut än de som gäller verkets ansvarsområde. Avsikten har sannolikt varit att denna allmänna bestämmelse bara skall tillämpas, om det inte föreskrivs något annat i någon speciallag (till exempel i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet). Det är skäl att ytterligare överväga om det behövs en bestämmelse om ändringssökande i lagen. Om bestämmelsen tas in måste dess tillämpningsområde förtydligas eller dess subsidiära karaktär sägas ut.

I ikraftträdelsebestämmelsen i det andra och det tredje lagförslaget talas om vederbörande ministerium. Uttrycket måste ändras till jord- och skogsbruksministeriet om bestämmelsen inte avser att täcka andra ministerier (Se GrUB 14/2000 rd, s. 2, andra spalten).

I 4 § i det första lagförslaget och i 12 § i det tredje lagförslaget används ordet "määrätään" felaktigt i den finska lagtexten. Den språkliga utformningen av 10 § i det tredje lagförslaget bör ses över.

Enligt motiveringen till propositionen (s. 16, första spalten) skall omkostnadsmomentet för Landsbygdsverket vara nettobudgeterat. Utskottet påpekar att frågan enligt 84 § 1 mom. grundlagen måste regleras genom lag.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det andra och det tredje lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 5 § 1 mom., 5 a § 1 mom. och 11 § 2 mom. i det andra lagförslaget och till 8 § 1 mom. och 13 § 2 mom. i det tredje lagförslaget beaktas på behörigt sätt.

GrUU 46/2001 rd — RP 140/2001 rd

Helsingfors den 14 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.