

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 48/2001 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om finansiering av landsbygdsnärings, lagen om finansiering av renhushållning och naturnärings, skollagen och lagen om avträdelsestöd för lantbruksföretagare**

*Till jord- och skogsbruksutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 9 oktober 2001 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om finansiering av landsbygdsnärings, lagen om finansiering av renhushållning och naturnärings, skollagen och lagen om avträdelsestöd för lantbruksföretagare (RP 167/2001 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till jord- och skogsbruksutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsrådet Timo Tolvi, jord- och skogsbruksministeriet
- specialrådgivare Outi Suviranta, justitieministeriet
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår vissa ändringar i lagen om finansiering av landsbygdsnärings, lagen om finansiering av renhushållning och naturnärings, skollagen och lagen om avträdelsestöd för lantbruksföretagare. Genom ändringarna påförs Landsbygdsverket landsbygdspolitiska verkställighetsuppdrag och dessutom får verket befogenheter att meddela föreskrifter som är nödvändiga för dess verksamhet och uppgifter. I lagförslagen ingår vidare bestämmelser om rätt för myndigheterna och dem bemyndigade personer att utföra inspektioner.

Propositionen har samband med regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av Landsbygdsverket.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 april 2002. Däremot avses 9 § 3 mom. och 32 § 2 mom. i förslaget till lag om ändring av lagen om finansiering av landsbygdsnärings träda i kraft den 1 januari 2002.

I motiveringen till lagstiftningsordningen framhåller regeringen att förslagen om rätt för Landsbygdsverket att meddela föreskrifter innebär att verket ges rätt att med stöd av lagen om

finansiering av landsbygdsnäringslagen, lagen om finansiering av renhushållning och naturnäringar och skollagen utfärda föreskrifter i ärenden av teknisk natur och i fråga om vissa förfaranden. Regeringen menar att 80 § 2 mom. grundlagen inte lägger hinder i vägen för att lagstifta om sådana befogenheter. Förslagen till lagar om ändring av lagen om finansiering av landsbygdsnäringslagen och lagen om finansiering av renhushållning och naturnäringar innehåller bestämmelser om överföring av inspektionsrätt till andra än

myndigheter och utvidgning av inspektionsrätten till lokaler som omfattas av hemfriden. I motiveringen till lagstiftningsordningen anses att dessa bestämmelser inte ingriper i omständigheter som är skyddade i grundlagen, trots att förslagen tangerar tillämpningen av 10 § och 124 § grundlagen. På grund av ärendets principiella betydelse har regeringen ändå ansett det tillrådligt att riksdagen begär utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Skyddet för hemfriden och privatlivet*

I 44 § 3 mom. i lagen om finansiering av landsbygdsnäringslagen (det första lagförslaget) föreslås bli föreskrivet om rätt att utföra inspektion i en bostad. I motsats till vad som föreskrivs i den gällande lagen skall inspektion få utföras också i en bostad, om det finns motiverad anledning att misstänka att någon brutit eller bryter mot bestämmelserna om Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik eller mot lag. Motsvarande bestämmelser, som innebär en utvidgning av inspektionsrätten, ingår i 40 § 3 mom. lagen om finansiering av renhushållning och naturnäringar (det andra lagförslaget) och i 20 § skollagen (det tredje lagförslaget).

Förslagen måste bedömas med hänsyn till skyddet för hemfriden som är tryggad i 10 § grundlagen. I 10 § 3 mom. grundlagen sägs att det genom lag kan 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. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis ansett att ett ingrepp i hemfriden är acceptabelt "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/II).

Enligt lydelsen i bestämmelserna förefaller det möjligt att utföra en inspektion i en bostad på grund av misstanke om brott mot vilken som helst lag. Utskottet menar att bestämmelserna absolut måste förtydligas för att bättre svara mot syftet och för att det skall framgå mot vilken lagstiftning någon skall misstänkas ha brutit för att en inspektion skall få utföras. På grund av 10 § 3 mom. grundlagen måste det också skrivas in att inspektion får utföras i en bostad bara om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som är föremål för inspektionen. Detta understryker samtidigt det exceptionella i en inspektion som sträcker sig till en bostad. Dessa justeringar är ett villkor för att lagförslagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Hemfriden i 10 § 3 mom. grundlagen omfattar i princip alla slag av rum som används för varaktigt boende (se t.ex. GrUU 2/1996 rd och (GrUU 12/1998 rd). Ordet "bostad" måste därför tolkas och tillämpas i vid bemärkelse. Tillämpad på detta sätt är lydelsen i de föreslagna bestämmelserna inte problematisk med tanke på 10 § grundlagen.

Bestämmelserna om inspektionsrätt avser generellt inspektioner "i anslutning till" beviljande, utbetalning och användning av stöd (44 § 1 och 2 mom. i det första lagförslaget, 40 § 1 och 2 mom. i det andra lagförslaget och 20 § i det tredje lagförslaget). Denna vidlyftighet i regleringen är problematisk med tanke på skyddet för privatlivet som tryggas i 10 § 1 mom. grundlagen.

Till dessa delar bör bestämmelserna lämpligen justeras genom att syftet med inspektioner nämns mer exakt, till exempel att inspektioner får utföras för att utreda om förutsättningar för att bevilja och betala stöd har funnits och om villkoren för att bevilja och betala ut stöd har iakttagits (jfr 41 § 1 mom. i det första lagförslaget).

#### *Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter*

Enligt 44 § 2 mom. i det första lagförslaget och 40 § 2 mom. i det andra lagförslaget kan också en utomstående revisor bemyndigas att utföra inspektion. Till dessa delar bör förslagen bedömas med hänsyn till 124 § grundlagen. Där sägs att offentliga förvaltningsuppgifter kan 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.

Det kan vara lämpligt att anlita en utomstående revisor för ett inspektionsuppdrag med hänsyn till exempel till uppdragets natur. Därmed finns det ingenting som hindrar att det bestäms i lag om bemyndigande att överföra uppgifter. Det har varit grundlagsutskottets vedertagna tolkning att kravet på rättssäkerhet och god förvaltning skall skrivas in i lag när förvaltningsuppgifter förs över på någon annan än en myndighet (se t.ex. GrUU 26/2001 rd, s. 5/II). I lagförslagen finns bestämmelser om behörighetskraven för en revisor och om den allmänna förvaltningsrättsliga lagstiftning som skall tillämpas på en revisor. Förslagen bör kompletteras med bestämmelser om att revisorn handlar under tjänstemannans ansvar när han utför ett inspektionsuppdrag (jfr RP 140/2001 rd, 7 a § i det andra lagförslaget).

I 55 § 2 mom. i det tredje lagförslaget sägs att i myndighetsuppgifter enligt skollagen får, enligt vad som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet, som hjälp anlitas bland annat Finnvera Abp och privata rådgivningsorganisationer. Bestämmelsen är otillbörligt öppen i och med att den ser ut att medge att privat hjälp anli-

tas i princip i alla myndighetsuppgifter enligt skollagen.

Men 124 § grundlagen inskränker direkt denna typ av bemyndigande från statsrådet. På grund av grundlagen kan en enskild med stöd av den föreslagna bestämmelsen inte anförtros uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt. Genom förordning kan enskilda egentligen bara ges osjälvständiga uppgifter med att bistå myndigheter, eftersom det inte får äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning att uppgifter anförtros andra. Utskottet anser att det för tydlighetens skull i alla fall är bäst att lagen mera specifikt anger vilka uppgifter som i linje med kraven i 124 § grundlagen kan lämnas utanför myndighetsmaskineriet.

Grundlagens 124 § förbjuder att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt ges andra än myndigheter. Enligt förarbetena till grundlagsreformen anses som betydande utövning av offentlig makt t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180/I, se också GrUU 28/2001 rd, s. 5—6). Utifrån bestämmelserna om inspektionsrätt i 44 § i det första lagförslaget, 40 § i det andra lagförslaget och 20 § i det tredje lagförslaget är det möjligt att någon annan än en myndighet utför inspektion också i en bostad. Förslag av denna typ innebär enligt utskottets mening rätt att på ett betydande sätt ingripa i skyddet för hemfriden som grundlagen garanterar var och en. För att lagförslagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste det dessutom nämnas i bestämmelserna om inspektionsrätten att inspektion i en bostad bara får utföras av en myndighet.

#### *Bemyndigande att utfärda förordning*

I det första och andra lagförslaget ingår flera löst formulerade bemyndigandebestämmelser om statsrådets och ministeriernas rätt att utfärda förordningar. Utskottet menar dock att bemyndigandebestämmelserna är tillräckligt exakta i sammanhang med budgetbestämmelser och del-

vis också EU-relaterade bestämmelser om finansiering av näringar (se GrUU 46/2001 rd, s. 2 och GrUU 47/2001 rd, s. 2—3).

Tolkningen av bemyndigandena och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av dem inskränks dessutom direkt av 80 § 1 mom. grundlagen, där det sägs att bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall utfärdas genom lag (se t.ex. GrUU 39/2001 rd, s. 3/I). Därmed kan till exempel den som söker kompensation, stöd eller arvode enligt 11 § i det första lagförslaget inte genom förordning av statsrådet påföras andra förpliktelser än sådana som beror av lag när det lagstiftas om "de allmänna villkoren" för en kompensation eller liknande som avses i bemyndigandebestämmelserna i paragrafen.

Enligt 37 § 1 mom. i det första lagförslaget bestäms genom förordning av statsrådet närmare om beviljande av befrielse från betalning av synnerligen vägande skäl. Utskottet menar att det i lagen lämpligen bör anges vilket slag av skäl som gör att befrielse från betalning kan beviljas och som det kan bestämmas närmare om genom förordning av statsrådet. Samma anmärkning gäller 31 § 2 mom. i det andra lagförslaget.

Det är nödvändigt att formuleringen i 46 § 4 mom. i det första lagförslaget inskränker statsrådets befogenhet att bestämma om den tid inom vilken stödet skall återkrävas, till exempel genom att lagen kompletteras med en grundläggande bestämmelse om att stöd skall återkrävas inom en skälig tid med hänsyn till orsaken till åtgärden och den berörda personens betalningsförmåga. Statsrådet kan bemyndigas att genom förordning utfärda utförligare bestämmelser än en sådan grundläggande bestämmelse. Samma anmärkning gäller 45 § 1 mom. i det andra lagförslaget.

Utskottet har ingenting att anmärka på i fråga om att storleken av den borgensavgift som avses i 32 § 1 mom. i det första lagförslaget bestäms genom förordning av statsrådet, eftersom den allmänna grunden för avgifterna är att de skall täcka kostnaderna för verksamheten (GrUU 2/2001 rd, s. 3/I). Men om meningen är att till

någon del avvika från denna utgångspunkt bör det bestämmas om de allmänna grunderna för avgiftens storlek genom lag på grund av 81 § 2 mom. grundlagen.

#### *Landsbygdsverkets befogenhet att utfärda bestämmelser*

I lagförslagen ingår flera bestämmelser om rätt för Landsbygdsverket att utfärda bestämmelser. Befogenheterna inskränker sig till enskilda omständigheter av teknisk natur och vissa detaljer i fråga om vilka det finns särskilda skäl, som har med föremålet för regleringen att göra, till att befogenheter att utfärda bestämmelser anförtros ett sakkunnigverk i den bransch som skall regleras. Befogenheterna är tillräckligt noggrant avgränsade till sin räckvidd.

Utskottet understryker att 80 § 1 och 2 mom. grundlagen direkt inskränker innehållet i myndigheternas bestämmelser och tolkningen av bemyndigandebestämmelserna. Lagbestämmelser som innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter måste över lag tolkas mycket restriktivt (GrUU 26/2001 rd, s. 6/I). Därmed kan verket till exempel med stöd av 41 § 1 mom. eller 44 § 4 mom. i det första lagförslaget meddela föreskrifter bara om vissa tekniska omständigheter som har med tillsyn, uppföljning eller granskning att göra (GrUU 23/2000 rd, s. 7/II). Genom myndighetsbestämmelser kan de som är föremål för åtgärderna inte påföras andra förpliktelser än sådana som följer av lag.

#### *Andra omständigheter*

Lagarna i propositionen föreslås bli ändrade främst i tekniskt hänseende och huvudsakligen till följd av propositionen om inrättande av Landsbygdsverket. Ändringsförslagen täcker bara en liten del av en relativt omfattande lagstiftning som har kommit till före grundlagsreformen. Utskottet anser att statsrådet bör vidta åtgärder för att lagstiftningen om det område som avses i den föreliggande propositionen också i övriga delar skall uppfylla grundlagens krav. Lagstiftningen om finansiering av de näringar som skall regleras bör beredas med hänsyn till att lagstiftningen är mycket betydelsefull för

mottagaren av finansiellt bidrag, varför det är motiverat att grunderna för det finansiella systemet regleras genom lag (se GrUU 47/2001 rd, s. 2/II).

**Utlåtande**

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det 1—3 lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar med anledning av 10 § 3 mom. och 124 § grundlagen om bestämmelserna om inspektionsrätt i dem blir tillbörligen beaktade.*

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.