

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försäkringsstöd för kommersiellt fiske

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2012 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försäkringsstöd för kommersiellt fiske (RP 129/2012 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Susanna Paakkola, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om försäkringsstöd för kommersiellt fiske. I lagen föreskrivs om möjligheten att av statens medel betala stöd på basis av skador som har uppstått på en kommersiell fiskares fångstredskap, vissa andra fiskeredskap eller högst 12 meter långa fartyg på Finlands territorialvatten eller inom Finlands ekonomiska zon. Stödet ska enligt förslaget betalas ut som en del av försäkringsersättningen och utbetalningen ska skötas av de aktörer inom försäkringsbranschen som godkänns som fiskeriförsäkringsinrättningar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014. Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2013.

I motiven till lagstiftningsordning resonerar regeringen kring hur lagförslaget förhåller sig till 21 § i grundlagen, som föreskriver om garantier för rättssäkerhet och till 124 § i grundlagen, som föreskriver om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter. Lagförslaget kan enligt regeringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är ändå i viss mån tvetydigt om de uppgifter som fiskeriförsäkringsinrättningen ska få inbegriper betydande utövning av offentlig makt, så regeringen anser att grundlagsutskottet bör lämna utlåtande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

I nuläget får fiskeriförsäkringsföreningarna bidrag som betalas med statliga medel för en del av de ersättningar som de med stöd av försäkringsavtal betalar ut för skador på yrkesfiskares fartyg och fångstredskap. Syftet med bidragen är att sänka yrkesfiskarnas försäkringspremier och samtidigt tillförsäkra fiskarna ett tillräckligt försäkringsskydd. I stället för bidraget till fiskeriförsäkringsföreningarna ska det nu införas ett försäkringsstöd som betalas ut till kommersiella fiskare. Enligt lagförslaget ska fiskeriförsäkringsinrättningar godkända av närings-, trafik- och miljöcentralen betala försäkringsstödet till fiskarna som en del av försäkringsersättningen. Inrättningarna ska i efterhand söka ersättning hos staten för det försäkringsstöd de betalat ut. Försäkringsstöd betalas till fiskare som lidit skada och som har försäkringsavtal med en fiskeriförsäkringsinrättning. Inrättningarna ska teckna försäkringsavtal med fiskare som uppfyller kriterierna för mottagare av försäkringsstöd. De ska bedöma om kriterierna för stödtagare och skadefall uppfylls, inspektera och bedöma skadorna och besluta om stödbeloppet och utbetalningen av det.

Att ge privata aktörer sådana här uppgifter måste bedömas utifrån 124 § i grundlagen. Enligt den paragrafen får offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter bara genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får ges endast myndigheter.

De uppgifter som fiskeriförsäkringsinrättningarna föreslås få har karaktären av offentliga förvaltningsuppgifter. Inrättningarna har inte prövningsrätt när det gäller att teckna försäkringsavtal, som är ett av stödkriterierna, och i övrigt är dess prövningsrätt enligt bestämmel-

serna mycket avgränsad och verksamheten styrs och övervakas av myndigheterna. Utskottet anser inte att det är fråga om betydande utövning av offentlig makt.

Försäkringsstödet till fiskarna är ur statsfinansiell synvinkel ett litet statligt stöd. Fiskeriförsäkringsföreningarna har haft hand om inspektioner av skadefall, handläggning och betalning av ansökningar om ersättning och övrig förvaltning. Det kan ses som lämpligt att de här uppgifterna nu ska skötas av fiskeriförsäkringsinrättningar godkända av närings-, trafik- och miljöcentralen samtidigt som inrättningarna handlägger ansökningar om försäkringsersättningar.

Lagförslaget 14 § garanterar att kraven på god förvaltning uppfylls. Där står det att fiskeriförsäkringsinrättningarna i sitt arbete med försäkringsstöd ska följa en rad allmänna förvaltningslagar. Det är inte längre nödvändigt att på grund av 124 § i grundlagen ta in en hänvisning till allmänna förvaltningslagar i lagen, eftersom de allmänna förvaltningslagarna med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller kraven för en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster också tillämpas på enskilda när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (se GrUU 13/2010 rd, s. 3 och GrUU 42/2005 rd, s. 3). Visserligen finns det inget konstitutionellt hinder för att ta in en förteckning över tillämpliga lagar i en separat paragraf, om förteckningen är uttömmande.

Enligt 12 § 2 mom. i lagförslaget ska fiskeriförsäkringsinrättningen ge de sökande ett skriftligt beslut i ärenden som gäller försäkringsersättning. Om stöd betalas som en del av försäkringsersättningen, ska stödets andel av ersättningen framgå av beslutet. Ordalydelsen kan tolkas så att det inte ska framgå av beslutet om stödet inte har beviljats. På grund av det som står i 21 § 2 mom. i grundlagen anser utskottet att bestämmelsen bör förtydligas med att det av fiskeriförsäkringsinrättningens beslut också ska framgå att inget stöd betalas ut.

I 20 § föreskrivs det om hur fiskeriförsäkringsinrättningens beslut kan överklagas. I 1 mom. finns ett förbud mot att genom besvär söka ändring i inrättningens beslut om försäkringsstöd enligt 12 §. Däremot får försäkringstagaren begära omprövning av beslutet hos närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten och söka ändring i beslutet om omprövningsbegäran genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Besvärsförbudet verkar främst vara en processuell bestämmelse som hänvisar till omprövning i första fasen av överklagandet. Ett beslut som meddelas med anledning av en begäran om omprövning kan enligt 2 mom. endast gälla de stödkriterier som anges i 4–6 §. Likaså ska överklagandet av beslutet om omprövningsbegäran bara gälla de frågor som avgjorts i beslutet om omprövningsbegäran. Utifrån andra meningen i och motiven till 12 § 2 mom. i lagförslaget ser det ut som om förslaget inte syftar till att begränsa räckvidden för omprövningsbegäran eller grunderna för överklagandet i strid med rätten att enligt 21 § 1 mom. i grundlagen få ett beslut som gäller ens rättigheter behandlat vid en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Utskottet anser att det ska stå i bestämmelsen om överklagande att beslut som fiskeriförsäkringsinrättningen fattar inom ramen för en offentlig förvaltningsuppgift får överklagas direkt eller efter omprövningsbegäran.

Godkännande av fiskeriförsäkringsinrättningar och återtagande av godkännandet

Närings-, trafik- och miljöcentralen kan godkänna en försäkringsförening, ett försäkringsbolag eller ett försäkringsbolags filial i Finland som fiskeriförsäkringsinrättning, om villkoren i 10 § 1 mom. i lagförslaget är uppfyllda. Paragrafens 3 mom. föreskriver om hur godkännandet kan återtas. Det rör sig inte om att införa tillståndsplikt för näringsverksamhet, utan om att bestämma förfarandet för att godkänna de aktörer som får offentliga förvaltningsuppgifter. Utskottet har tidigare ansett att förvaltningsuppgifter som i princip hör till myndigheter inte omfattas av näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 40/2002 rd, s 5, GrUU 20/2006 rd, s. 3,

GrUU 12/2010 rd, s. 2). Med tanke på lagstiftningens proportionalitet är det därför nödvändigt att möjligheten att återta godkännandet kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att fiskeriförsäkringsinrättningen trots anmärkningar och varningar inte har åtgärdat bristerna i verksamheten (GrUU 20/2006 rd, s. 3).

Återbetalning av statsbidragsfonden

I dagsläget stöder staten försäkringen av yrkesfiskarnas fiskefartyg och redskap via fiskeriförsäkringsföreningar som utöver bidrag för försäkringsersättningar har fått kapitalbidrag för att deras kapitaltäckning och verksamhetsmöjligheter ska vara säkrade. En fiskeriförsäkringsförening kan i praktiken tvingas upphöra med sin verksamhet om närings-, trafik- och miljöcentralen inte godkänner den som fiskeriförsäkringsinrättning. Enligt 23 § i lagförslaget ska fiskeriförsäkringsföreningen när den upphör med sin verksamhet betala tillbaka statsbidragsfonden till staten i enlighet med 13 § i lagen om fiskeriförsäkringsföreningar (331/1958). De fiskeriförsäkringsföreningar som arbetar enligt den nuvarande lagen kan inte med fog vänta sig att deras villkor och uppgifter förblir oförändrade eller att de inte behöver betala tillbaka medlen i statsbidragsfonden enligt den gällande lagen när de lägger ner sin verksamhet. Grundlagsutskottet har inga konstitutionella anmärkningar mot den föreslagna lagen.

Bemyndigandet att utfärda förordning

Med stöd av 7 § 1 mom. betalas 40 procent av skadans verkliga omfattning i försäkringsstöd, alternativt 90 procent, om det är ett fartyg eller särskilt värdefullt fångstredskap som har skadats. I 3 mom. föreslås ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om fångstredskap som är att betrakta som särskilt värdefulla. Bemyndigandet är onödigt öppet med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen. Jord- och skogsbruksutskottet bör precisera innehållet i det utifrån propositionsmotiven.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 9 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Nauclér /sv
Raimo Piirainen /sd
Tapani Tölli /cent
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.