

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 47/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om Landsbygdsverkets befogenheter

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 oktober 2006 en proposition med förslag till lagstiftning om Landsbygdsverkets befogenheter (RP 218/2006 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Outi Kostama, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att flera lagar ändras på det sätt som inrättandet av Landsbygdsverket förutsätter. Landsbygdsverket inleder sin verksamhet den 1 maj 2007. Lagarna ska innehålla bestämmelser som kompletterar lagen om Landsbygdsverket och gäller de uppgifter som i fortsättningen ska skötas av Landsbygdsverket och de ärenden för vilkas del Landsbygdsverket kan tilldelas beslutanderätt och bemyndigas att meddela föreskrifter.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2007.

I motiveringen till lagstiftningsordning behandlas utifrån 80 § 2 mom. i grundlagen Landsbygdsverkets befogenheter att meddela föreskrifter.

Regeringen anser att de föreslagna nya bestämmelserna kan utfärdas utan hinder av 80 § 2 mom. i grundlagen. Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen begärs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att ändra samman-

lagt 21 lagar som gäller systemen för jordbruksstöd. Enligt motiven är jord- och skogsbruksministeriet om det medvetet om att lagarna i sin nuvarande form inte uppfyller de krav som ställs bland

annat i 80 och 124 § i grundlagen. Av tidtabells-skäl har det enligt ministeriet inte varit möjligt att rätta de gamla bestämmelserna eller totalrevidera vissa lagar.

Utskottet har många gånger framhållit att så-dan här reglering av en enda näringsverksamhet blir oklar och svåröverskådlig. Att lagstiftning-en om en specifik näring befinner sig i ett sådant tillstånd kan inte anses korrekt med hänsyn till vad som sägs om näringsfriheten i grundlagens 18 § och garantierna för en god förvaltning i 21 §. Utskottet har därför krävt att statsrådet vid-tar åtgärder för att göra regleringen tydligare (GrUU 43/2006 rd, GrUU 41/2006 rd, GrUU 25/2005 rd). Grundlagsutskottet vill se att bered-ningen av en reformerande och korrigerande lag-stiftning snabbt inleds. Bland annat ska det då ställas upp särskilda mål för en klarare och mer begriplig reglering.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Enligt 11 § 1 mom. i lagförslag 1 bestäms ge-nom förordning av statsrådet bl.a. om övervak-ningen av stödvillkor samt om grunderna för minskning och avbrytande av stöd i den omfatt-ning som krävs av de EG-förordningar som nämns i bestämmelsen.

Med tanke på bemyndigandet att utfärda för-ordning enligt grundlagens 80 § 1 mom. är reg-leringen betydelsefull. Enligt förarbetena till grundlagen kan den som utfärdar förordning ge-nom lag bemyndigas att utfärda närmare bestäm-melser om sådant som är av mindre betydelse för individens rättigheter och skyldigheter. En så-dan fullmaktslag ska uppfylla kraven på exakt-het och noggrant avgränsade bestämmelser (RP 1/1998 rd, s. 132).

Tolkningen av ett bemyndigande och innehå-llet i bestämmelser som utfärdas utifrån det be-gränsas också direkt av grundlagens 80 § 1 mom. (GrUU 43/2006 rd, GrUU 37/2005 rd, GrUU 29/2004 rd). Bemyndigandet begränsas också av EG-författningarna. Ändå är regleringen ganska öppen. Utskottet anser att 11 § 1 mom. i lagför-slag 1 bör preciseras så att genom förordning av statsrådet bestäms "närmare" om de frågor som nämns i bestämmelsen (GrUU 37/2005 rd, GrUU

46/2001 rd). I likhet med den gällande lagen kan närmare bestämmelser också lämpligen nämnas i första meningen i 30 § 2 mom. och i första me-ningen i 64 § 2 mom. i lagförslag 3. Då samma paragrafer också ger Landsbygdsverket norm-givningsbefogenheter kan bestämmelserna for-muleras t.ex. så att Landsbygdsverket meddelar "närmare föreskrifter än vad som stadgas i lag och förordning" (sista meningen i 30 § 2 mom. och första meningen i 64 § 3 mom.) om det som nämns i paragraferna.

Enligt det föreslagna 11 § 4 mom. i lagförslag 1 kan bestämmelser utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet om förutsät-ningarna för utbetalning av kvoter, stöd, bidrag och ersättningar i den utsträckning som EG-lag-stiftningen förutsätter.

Även om befogenheten att utfärda förordning avgränsas av verkställigheten av EG-lagstift-ningen kan regleringen av grunderna för indivi-dens rättigheter - förutsättningarna för utbetal-ning av stöd - inte bygga på en så här öppen full-makt. Utskottet anser att 11 § 4 mom. i lagför-slag 1 bör preciseras så att jord- och skogsbruks-ministeriet kan utfärda "närmare" bestämmelser om kvoter, stöd, bidrag och ersättningar. Förut-sättningen är då att principerna för utbetalning-en är tillräckligt exakt reglerade i EG-lagstift-ningen (GrUU 46/2006 rd, GrUU 25/2005 rd, GrUU 47/2001 rd, GrUU 39/2001 rd).

Enligt det föreslagna 65 § 2 mom. i lagförslag 5 kan bestämmelser om stöd och stödnivåer ut-färdas genom förordning av jord- och skogs-bruksministeriet. Enligt förarbetena till 80 § i grundlagen bör utgångspunkten vara att statsrå-dets allmänna sammanträde utfärdar förordning-ar om vittbärande och principiellt viktiga ären-den samt om andra sådana ärenden vilkas bety-delse förutsätter det. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av mer teknisk natur samt frågor som har ringa samhäl-lelig eller politisk betydelse. I utskottets praxis har lagstiftningsbehörigheten kunnat delegeras till ministerierna när det är fråga om klart teknis-ka bestämmelser och bestämmelser som den verkställande makten lämpligen kan utfärda (RP

1/1998 rd, s. 133/I, GrUU 7/2005 rd, GrUU 27/2004 rd, GrUU 33/2004 rd).

Utskottet anser att det i 65 § 2 mom. i lagförslag 5 inte är fråga om frågor av teknisk natur eller frågor som den verkställande makten lämpligen kan utfärda bestämmelser om. Därför kan bestämmelser inte utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet. Enligt den gällande lagen har ministeriet fullmakt att utfärda endast närmare bestämmelser. Utskottet anser att det är statsrådet som bör bemyndigas att utfärda förordning.

Landsbygdsverkets behörighet att utfärda föreskrifter

I propositionen föreslås många fullmaktsbestämmelser som ger Landsbygdsverket behörighet att utfärda föreskrifter. Enligt 80 § 2 mom. i 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. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat.

Enligt principen i 80 § i grundlagen bör den lagstiftande makten inte överlåtas på någon myndighetsnivå som är lägre än ett ministerium. En annan myndighet kan bara i undantagsfall bemyndigas att utfärda rättsnormer (GrUB 10/1998 rd). Ett särskilt skäl att lagstifta om en behörighet för en myndighet att utfärda föreskrifter föreligger enligt förslaget till grundlag närmast när det är fråga om en sådan teknisk reglering av smärre detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträckning (RP 1/1998 rd, s. 134/I).

Största delen av fullmaktsbestämmelserna i det nu aktuella lagförslaget fyller kraven ovan och stämmer också överens med grundlagsutskottets praxis i fråga om exakthet och noggrann avgränsning. Enligt 11 § 4 mom. i lagförslag 1 kan Landsbygdsverket meddela föreskrifter bl.a. om ansöknings-, beviljande- och utbetalningsförfaranden. En motsvarande befogenhet verkar tillkomma jord- och skogsbruksministeriet i 64 §

2 mom. i lagförslag 3 och i 64 § 2 mom. i lagförslag 4. För att regleringen ska vara konsekvent anser grundlagsutskottet att befogenheten lämpligen bör tilldelas jord- och skogsbruksministeriet i alla de här fallen.

En viss oklarhet uppstår också i och med att 44 § 2 mom. i lagförslag 3 föreskriver att jord- och skogsbruksministeriet samt Landsbygdsverket för att övervakningen och inspektionerna ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt kan bemyndiga en annan myndighet eller en utomstående revisor att utföra inspektioner som anges i lagen. En reglering som bemyndigar två myndigheter samtidigt stämmer dåligt överens med kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Grundlagsutskottet uppmärksammar jord- och skogsbruksutskottet på att fullmaktsbestämmelserna överlappar varandra (GrUU 42/2006 rd, GrUU 35/2005 rd). De bör lämpligen förbättras så att befogenheten tillkommer jord- och skogsbruksministeriet medan Landsbygdsverket bemyndigas att meddela närmare föreskrifter.

Förslaget innehåller också två fullmaktsbestämmelser där frågorna inte enbart verkar vara av teknisk natur så att behörigheten att utfärda föreskrifter kan tilldelas Landsbygdsverket. En sådan bestämmelse är 28 § 3 mom. i lagförslag 4, där det gäller en behörighet att meddela föreskrifter om i vilka fall som kreditinstituten kan utföra vissa uppgifter som nämns i lagen utan ett centralt finansiellt institut eller ett finansiellt serviceföretag. Behörighetens gränser är här ganska öppna. Detsamma gäller Landsbygdsverkets behörighet enligt 64 § 3 mom. i lagförslag 3 att meddela närmare föreskrifter om sökandens självkostnadsandel i skuldsaneringsplanen och utarbetningen av avtal om skuldsanering. I det här fallet bör man försäkra sig om att regleringen inte strider mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och därmed avtalsfrihet. Därför kan Landsbygdsverket inte bemyndigas att meddela föreskrifter om avtalens innehåll. Grundlagsutskottet anser att regleringen bör preciseras. Behörigheten bör lämpligen tillkomma jord- och skogsbruksministeriet i enlighet med den gällande lagen.

GrUU 47/2006 rd — RP 218/2006 rd

Utskottet påminner slutligen om att bestämmelserna i 80 § i grundlagen direkt avgränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandet. Det går inte att genom föreskrifter av myndigheter utfärda allmänna rättsnormer t.ex. om frågor som enligt grundlagen ska regleras i lag eller förordning (GrUU

35/2005 rd, GrUU 25/2005 rd, GrUU 17/2004 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 13 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd (delvis)

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.