

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om förvaltning av samarbetet vid de yttre gränserna

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 april 2008 en proposition med förslag till lag om förvaltning av samarbetet vid de yttre gränserna (RP 42/2008 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Kari Parkkonen, arbets- och näringsministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om förvaltning av samarbetet vid de yttre gränserna. Där ska ingå bestämmelser som motsvarar strukturfondslagstiftningens bestämmelser om beredning, förvaltning, uppföljning, tillsyn och inspektion av gemensamma operativa program som genomförs vid gemenskapens yttre gränser och samfinansieras inom ramen för det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet. I lagen föreslås vidare bestämmelser om utnämning av samt uppgifter och befogenheter för den gemen-

samma förvaltningsmyndigheter för programmen.

Lagen avses träda i kraft sommaren 2008.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget mot de bestämmelser i grundlagen som gäller kommunal självstyrelse, delegering av en offentlig förvaltningsuppgift till någon annan än en myndighet, statens suveränitet, befogenhet att ingå avtal, rättsskydd och integritetsskydd. Enligt propositionen kan förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kommunal självstyrelse

Den gemensamma förvaltningsmyndigheten för ett gemensamt operativt program ska enligt 4 § vara det landskapsförbund som nämns i programdokumentet. Landskapsförbunden är det slag av samkommuner som avses i kommunlagen. Förvaltningsmyndighetens uppgifter anges i lagens 5 §, där de specificeras genom hänvisningar till EG-lagstiftningen och bestämmelser i den föreslagna lagen. Bestämmelserna harmonierar med 121 § 2 mom. i grundlagen, där det sägs att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag (GrUU 40/2000 rd).

Övervakningskommitté och urvalskommitté

För varje gemensamt operativt program ska det enligt 6 § finnas en övervakningskommitté, och de stater som deltar i programmet ska komma överens om hur kommittén tillsätts och vilka uppgifter den har. Statsrådet utnämner de finländska medlemmarna bland personer som har utsetts av programområdets landskapsförbund, utrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet. Övervakningskommittén tillsätter utifrån 8 § en eller flera urvalskommittéer för att genomföra ett gemensamt operativt program. De finländska medlemmarna i urvalskommittén ska vara personer som har föreslagits av programområdets landskapsförbund och andra myndigheter på regionnivå med ansvar för utveckling av programområdet. Övervakningskommitténs uppgifter finns angivna i 7 § och urvalskommitténs i 9 §. Urvalskommittén ska bl.a. avge yttrande om hur insatser lämpar sig för de gemensamma operativa programmen och om finansieringen av dem. En insats kan inte få finansiering om urvalskommittén inte har förordat det. Övervakningskommittén fastställer genom sitt beslut urvalskommitténs yttrande. Både övervakningskommittén och urvalskommittén utövar offentlig makt i de här uppgifterna (jfr. GrUU 40/2000 rd).

Grundlagsutskottet menar att övervakningskommittén och urvalskommittén närmast kan karaktäriseras som speciella organ utanför det statliga och kommunala myndighetsmaskineriet (se GrUU 21/2002 rd). Men sättet att tillsätta inte minst övervakningskommittén har en del drag som är typiska för statliga organ (se GrUU 21/2002 rd). Vad avser rättsskydd och god förvaltning innehåller lagförslaget lämpliga bestämmelser om tillämpning av allmänna förvaltningslagar på arbetet i kommittéerna och de finländska medlemmarnas tjänsteansvar. För att bestämmelserna ska vara tillräckligt tydliga är det i det här fallet motiverat med särskilda hänvisningar till detta, menar grundlagsutskottet. Det beror framför allt på att det också finns utländska medlemmar i organen.

Att det finns utländska medlemmar i kommittéer som utövar offentlig makt är betydelsefullt också med tanke på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Kommittéerna har varken inspektionsbefogenheter eller andra befogenheter och de fattar sina beslut med enhällighet. Grundlagsutskottet har inte sett det som ett suveränitetsproblem att liknande organ har sådana befogenheter (GrUU 40/2000 rd).

Ett förbud mot att söka ändring i beslut av övervakningskommittén finns i 7 § 3 mom. och i beslut av urvalskommittén i 9 § 4 mom. Men det är möjligt att söka ändring i samband med huvudärendet och besluten innebär ett ställningstagande till möjligheten att få en ekonomisk förmån. Det är helt upp till det beviljande organets prövning om förmånen beviljas eller inte. Utskottet har inte brukat anse att det handlar om beslut som berör den enskildes rättigheter och skyldigheter på det sätt som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 40/2000 rd). Besvärsförbuden påverkar därmed inte lagstiftningsordningen.

En myndighets befogenhet att ingå avtal

Arbets- och näringsministeriet kan utifrån 10 § 1 mom. avtala med Europeiska gemenskapernas kommission eller med myndigheterna i övriga

stater som deltar i programmet om sedvanliga arrangemang för att verkställa förvaltningsuppgifterna inom det gemensamma operativa programmet. Likaså kan ett landskapsförbund som är gemensam förvaltningsmyndighet utifrån 10 § 2 mom. avtala med Europeiska gemenskapernas kommission och med myndigheterna i de andra stater som deltar i programmet om nödvändiga arrangemang enligt EG-lagstiftningen för att verkställa förvaltningsuppgifterna inom det gemensamma operativa programmet. I båda fallen är det ett villkor att de frågor som avtalet gäller inte hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse eller annars kräver riksdagens samtycke.

Det är exceptionellt att en myndighet ges befogenhet att ingå avtal med en annan stat eller en internationell organisation. Grundlagsutskottet brukar ställa vissa villkor för en sådan avtalsbefogenhet: bemyndigandet får inte vara obegränsat i relation till den bemyndigade och bemyndigandets innehåll, och dessutom ska det anges i bemyndigandet vilka myndigheter eller andra parter som avtal kan ingås med (GrUU 40/2000 rd, GrUU 16/2004 rd). Dessutom kan en myndighet inte genom en vanlig lag tilldelas befogenhet att ingå avtal i frågor som kan beslutas bara med riksdagens samtycke (GrUU 16/2004 rd). Förslaget uppfyller villkoren och är därmed inget problem med tanke på bestämmelserna om befogenheten att ingå avtal i grundlagen.

Överföring av inspektionsrätt

I 17 § föreskrivs om rätt för den gemensamma förvaltningsmyndigheten att inspektera hur de medel som beviljats över programmet används. Inspektionerna kan gälla de myndigheter som beviljar stöd och stödmottagarna. Den gemensamma förvaltningsmyndigheten kan genom ett beslut bemyndiga en annan myndighet eller en oberoende revisor att utföra inspektionen för sin räkning. Likaså kan arbets- och näringsministeriet utifrån 24 § 2 mom. genom beslut bemyndiga en annan myndighet eller en oberoende revisor att utföra en inspektion av hur medlen används. Inspektionen kan gälla den gemensamma förvaltningsmyndigheten, någon annan myndig-

het som beviljar finansiering eller stödmottagaren.

Befogenheten att inspektera stödmottagaren innebär ett ingrepp i skyddet för privatlivet, som garanteras framför allt i 10 § 1 mom. i grundlagen. Föreslagna 21 § 3 mom. förbjuder uttryckligen inspektioner på en plats som omfattas av hemfriden, och därmed gäller inspektionsbefogenheterna inte skyddet av hemfriden enligt 10 § 1 och 3 mom. i grundlagen.

Överföringen av inspektionsrätten måste granskas speciellt mot 21 § 1 mom. och 2 § 3 mom. i grundlagen. På grund av de här bestämmelserna brukar grundlagsutskottet ställa sig återhållsamt till bestämmelser som möjliggör en obegränsad överföring av uppgifter till en annan myndighet. Speciellt i samband med bestämmelser som har kopplingar till grundlagen har utskottet krävt att det entydigt eller annars noggrant ska framgå av lagstiftningen vem den behöriga myndigheten är, eller att åtminstone principerna för myndigheternas befogenhetsförhållanden och villkoren för att delegera befogenheter ska framgå tillräckligt exakt av lagen (GrUU 18/2004 rd). I lagförslaget har möjligheten att överföra uppgifter på en annan myndighet begränsats enbart till de inspektionsbefogenheter som avses i lagen, så det handlar inte om en obegränsad överföring av befogenheter. Men den myndighet som ska bemyndigas att utföra inspektioner har inte heller definierats på något vis i bestämmelserna. Nu är det fråga om en befogenhet med grundlagskopplingar och därför ser grundlagsutskottet helst att den myndighet som inspektionsrätten kan överföras på framgår direkt av lagen.

I 17 § 2, 4 och 5 mom. och i 24 § 2 mom. finns lämpliga bestämmelser om behörighetskraven för oberoende revisorer och sådana garantier för de grundläggande fri- och rättigheterna, en god förvaltning och rättsskydd som avses i 124 § i grundlagen.

Skydd av personuppgifter

Enligt 26 § ska den gemensamma förvaltningsmyndigheten föra ett övervakningsregister över det gemensamma operativa programmet och de

projekt som finansieras. Övervakningen omfattar också personuppgifter och därför är förslaget betydelsefullt med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen. Lagförslaget beaktar på behörigt sätt de krav som grundlagsutskottet brukar ställa på lagstiftarens prövning i sådana fall (se t.ex. GrUU 27/2006 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 29 maj 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.