

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till region- utvecklingslag

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 april 2002 en proposition med förslag till regionutvecklingslag (RP 55/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Veijo Kavonius och lagstiftningsråd Kari Parkkonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitie-ministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny regionutvecklingslag som skall ersätta lagen om regional utveckling från 1993. I lagförslaget ingår bestämmelser om ett planeringssystem för den regionala utvecklingen och de myndigheter som skall ha hand om den regionala utvecklingen. Vidare föreslås bestämmelser om ansökning, beviljande och utbetalning av stöd samt om övervakning och granskning av stödet.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2003.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms de föreslagna bestämmelser med tanke på grundlagens bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen, överföring av offentliga förvaltningsuppgifter och delegering av lagstiftningsmakten. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den kommunala självstyrelsen

Enligt föreslagna 4 § 2 mom. är regionutvecklingsmyndigheten i landskapet ett förbund på

landskapsnivå, som regionens kommuner skall vara medlemmar i. I förslaget nämns inte som i gällande lag att förbundet på landskapsnivå är en samkommun. Meningen är ändå inte att rucka på det nuvarande rättsliga läget. För klarhetens

skull är det skäl att komplettera lagen med att förbundet på landskapsnivå är en samkommun.

Att kommunerna genom lag förpliktas att vara med i samkommunen inskränker i viss utsträckning kommuninvånarnas rätt till självstyrelse enligt 121 § 1 mom. i grundlagen. Men det har redan i flera decennier stiftats lagar i vanlig lagstiftningsordning om tvångsbildade samkommuner och motsvarande samverkansorgan (se GrUU 32/2001 rd, s. 2/I). Förslaget innebär inte några väsentliga förändringar i den ställning som ett förbund på landskapsnivå har nu. Regleringen inverkar inte på behandlingsordningen för lagförslaget.

Grundlagens 124 §

Landskapets samarbetsgrupp. I föreslagna 12 § ingår bestämmelser om uppgifterna för landskapets samarbetsgrupp. Gruppen skall samordna genomförandet och finansieringen av landskapsprogrammet och de särskilda program som avses i bestämmelsen och godkänna den genomförandeplan som avses i 11 §. Dessa är exempel på sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. Men det är inte fråga om uppgifter som innebär betydande utövande av offentlig makt.

Landskapets samarbetsgrupp, som det finns bestämmelser om i 17 § i lagen om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna, är ett organ av speciell art som står utanför statens och kommunens myndighetsmaskineri (se GrUU 14/1999 rd, s. 2/I). Utifrån 124 § i grundlagen kan ett organ av detta slag anförtros offentliga förvaltningsuppgifter 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.

Med hänsyn till att samarbetsgrupperna har en relativt stadgad ställning och verksamhet i uppgifter som de föreslagna föranleder regleringens ändamålsenlighet inga kommentarer. Enligt 20 § 1 mom. i gällande strukturfondslag tillämpar samarbetsgruppen lagen om förvaltningsförfarande i sin verksamhet. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas utifrån 4 §

1 mom. 8 punkten i nämnda lag. Medlemmarna i landskapets samarbetsgrupp sköter sina uppgifter under tjänsteansvar enligt 18 § 1 mom. i strukturfondslagen. Rättssäkerheten har ordnats på tillbörligt vis i föreslagna 40 § 2 mom. Bestämmelsen uppfyller kraven i 124 § i grundlagen.

Samarbetsgrupperna enligt föreslagna 17 §. Med stöd av 17 § kan samarbetsgrupper tillsättas för att utarbeta, samordna, bedöma och utvärdera sådana särskilda program som avses i lagförslaget. I gruppen skall finnas företrädare för ministerierna och för sådana juridiska personer som har en avsevärd betydelse för regionutvecklingen. Samarbetsgruppernas ordförande och övriga medlemmar utses av statsrådet.

Sättet att tillsätta en samarbetsgrupp gör att gruppen måste ses som ett statligt organ, trots att den också omfattar företrädare för enskilda juridiska personer. Organet skall i sin verksamhet iakttä allmänna förvaltningsrättsliga författningar om statliga myndigheter, som lagen om förvaltningsförfarande och offentlighets- och språklagen. Om förslaget förstås på detta sätt innebär det inga problem med tanke på grundlagen. För klarhetens skull är det dock befogat att komplettera det med en bestämmelse om att den allmänna förvaltningsrättsliga lagstiftningen tillämpas på samarbetsgruppens verksamhet.

I förslaget ingår ingen bestämmelse om att söka ändring i samarbetsgruppens beslut. Enligt föreslagna 17 § har gruppen inte befogenhet att fatta överklagbara förvaltningsbeslut. Det är i första hand fråga om ett samordnande organ. Därför är det inte nödvändigt att föreskriva särskilt om sökande av ändring i gruppens beslut.

Andra aspekter

Sametingets ställning. Enligt föreslagna 10 § 1 mom. skall programmet för landskapet Lappland innehålla ett avsnitt om samekulturen. Meningen är att sametinget skall svara för beredningen av detta avsnitt av landskapsprogrammet. Det är skäl att nämna detta i lagförslaget. Tillägget motiveras av bestämmelserna i grundlagen om samernas rätt att utveckla sitt eget

språk och sin egen kultur och i detta sammanhang om samernas självstyrelse inom sitt hembygdsområde.

Programavtal. För genomförande av de program som avses i lagförslaget kan programavtal utarbetas med stöd av 16 § 1 mom. I dem kan det avtalas om åtgärder och projekt som genomförs enligt programmet. Utskottet påpekar att det på grund av 2 § 3 mom. i grundlagen om förvaltningens lagbundenhet inte är möjligt att i avtal av detta slag ange myndigheternas befogenheter i att genomföra program och projekt.

Med stöd av 16 § 3 mom. kan närmare föreskrifter om förfarandet för utarbetande av programavtal utfärdas genom förordning av statsrådet. Utskottet påminner att behövliga bestämmelser för att garantera en rättvis rättegång enligt 21 § 2 mom. i grundlagen skall utfärdas genom lag. Med stöd av det föreslagna bemyndigandet är det inte möjligt att utfärda bestämmelser som skall följas i avtalsförfarandet om grunderna för sådana enskilda juridiska personers rättigheter eller skyldigheter som är med om att göra upp ett avtal (se också GrUU 19/2002 rd, s. 6/I).

Återkrav. I 33 § föreslås bli bestämt att inrikesministeriet skall besluta att medel som har utbetalats till ett landskapsförbund skall återkrävas. Ett villkor är att regionutvecklingsmyndigheten har brutit mot bestämmelserna om användningen av medlen eller mot villkoren i beslutet om anvisande av dem. Trots att den föreslagna be-

stämmelsen gäller en myndighet bör där enligt utskottets mening med tanke på proportionaliteten i återkravsåtgärderna lämpligen fästas uppmärksamhet vid förseelsens allvarlighet. Det är skäl att nämna detta i lagförslaget.

I fråga om tiden för och preskriptionen av återkrav av strukturfondsmedel tillämpas enligt 36 § Europeiska gemenskapens lagstiftning eller vad som föreskrivs med stöd av den. Hänvisningen till det som föreskrivs med stöd av EG-lagstiftningen är oklar. Därför bör hänvisningen preciseras eller strykas i paragrafen.

Övergångsbestämmelser. På understöd som har beviljats innan den föreslagna lagen träder i kraft tillämpas enligt 42 § de bestämmelser som gäller när lagen träder i kraft. Utskottet påpekar att övergångsbestämmelsen inte kan omfatta bestämmelser som utfärdats på lägre nivå än författningsnivå, t.ex. om grunderna för den enskildes rättigheter eller skyldigheter i samband med övervakningen av hur stöd används eller återkrav av stödet eller om andra sådana faktorer som det enligt grundlagen bara kan lagstiftas om (jfr GrUU 19/2002 rd, s. 7). Om övergångsbestämmelsen förstås på detta sätt bereder den inga problem med tanke på grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 21/2002 rd — RP 55/2002 rd

Helsingfors den 24 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
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. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.