

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 45/2006 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av lagen om skogscentraler och
skogsbrukets utvecklingscentral och av vissa la-
gar som har samband med den**

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral och av vissa lagar som har samband med den (RP 178/2006 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Vilppu Talvitie, jord- och skogsbruksministeriet
- specialmedarbetare Kirsi Neiglick, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral samt sex lagar som har samband med den. Skogscentralernas offentliga förvaltningsuppgifter ska organiseras så att de överensstämmer med grundlagens krav. Vissa uppgifter för skogscentralerna som kan anses innefatta betydande utövning av offentlig makt ska överföras till Landsbygdsverket som inleder sin verksamhet den 1 maj. För att säkerställa en oavhängig och opartisk skötsel av uppgifter innefattande

sådan utövning av offentlig makt som däremot inte betraktas som betydande ska uppgifterna tydligare särskiljas från skogscentralernas övriga verksamhet.

Lagarna i propositionen avses träda i kraft den 1 maj 2007.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter till skogscentralernas myndighetsenheter mot 124 § i grundlagen och skogscentralens rätt att besvara sig mot 21 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Grundlagens 124 §

Syftet med propositionen är att koncentrera sådana uppgifter för skogscentralen som innebär utövning av offentlig makt till en klart avskild fristående enhet (myndighetsenhet) för att säkerställa att uppgifterna sköts oavhängigt och opartiskt. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt föreslås bli överförda till ett nytt Landsbygdsverk. Skogscentralerna ingår inte i statens myndighetsmaskineri. Men de anses höra till statens s.k. indirekta förvaltning och de har vissa uppgifter som har med lagars genomförande och tillsyn att göra.

Lagstiftningen måste bedömas mot grundlagens 124 §. Den föreskriver 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. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Uppgifter får överföras på det villkor att de blir ändamålsenligt skötta och i den bedömningen ska bl.a. förvaltningsuppgifternas art vägas in (RP 1/1998 rd, s. 179/II). Det stora antalet skogscentraler och deras lokalkännedom talar för att det åtminstone inte i alla delar är nödvändigt att koncentrera de offentliga förvaltningsuppgifterna till Landsbygdsverket, även om grundlagen inte utgör något hinder för en sådan åtgärd heller.

I propositionen ingår lämpliga bestämmelser (5 § och 5 a §) om att tjänstemännen vid en myndighetsenhet ska sköta sina myndighetsuppgifter oavhängigt och opartiskt i relation till de uppgifter som hör till skogscentralens direktion eller direktör och myndighetschefens beslutanderätt. På de anställda vid skogscentralen som har offentliga förvaltningsuppgifter tillämpas vad som är föreskrivet om ett offentligt samfunds och tjänstemäns skadeståndsansvar och om er-

sättande av skador som orsakats vid ämbetsutövning (5 b §). De handlar under straffrättsligt tjänsteansvar och följer förvaltningslagen, språklagen, samiska språklagen och offentlighetslagen (8 §). I 9 b § finns bestämmelser om behörighetsvillkoren för befattningar vid skogscentralerna.

Som grundlagsutskottet ser det uppfyller lagstiftningen kraven på bestämmelser i lag, är nödvändig för en lämplig skötsel av uppgifterna och garanterar att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kravet på god förvaltning inte äventyras. Utskottet uppmärksammar i alla fall att den särskilda enhet som nämns i 5 § kallas myndighetsenhet, trots att den inte är någon myndighet i egentlig bemärkelse (GrUU 41/2001 rd, s. 3/II). En bättre benämning skulle vara *enhet för offentliga förvaltningsuppgifter* eller åtminstone *enhet för myndighetsuppgifter* (GrUU 38/2004 rd, s. 2—3).

Propositionen ger helt korrekt Landsbygdsverket rätt att utöva betydande offentlig makt, som behandlingsförbud och föreläggande av vite enligt 16 § i lagförslag 3, beslut om återkrav av finansieringen och tvångsindrivning av statens fordran enligt 28 och 30 § i lagförslag 4, indrivning av statens fordran enligt 9 a § i lagförslag 5, föreläggande av vite enligt 22 § i lagförslag 6 och beslut om återkrav enligt 4 § i lagförslag 7. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka på i fråga om bestämmelserna. Däremot innebär skogscentralens beslut om temporärt behandlingsförbud för högst 30 dagar enligt 16 a § i lagförslag 3 inte betydande utövning av offentlig makt med beaktande av att det handlar om en rätt kortvarig temporär säkringsåtgärd.

I 1 a § i lagförslag 1 räknas skogscentralens offentliga förvaltningsuppgifter upp. De indelas i sådana som inte innefattar utövning av offentlig makt (främjande uppgifter) och sådana som gör det (myndighetsuppgifter). Ordningen är något problematisk i lagstiftningstekniskt hänseende. Uppgifter och befogenheter har sammanförts på ett oriktigt sätt. För varje uppgifts betydelse och innehåll måste det i alla fall bedömas

om den innebär utövning av offentlig makt. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen åtminstone om handräckning enligt räddningslagen i 1 a § 1 mom. 9 punkten måste preciseras så att den bara gäller den del av uppgiften att ge handräckning som avses i räddningslagen som inte innefattar utövning av offentlig makt. Utskottet ser det som ett bättre alternativ att uppgifterna i 1 a § i lagförslag 1 listas utan någon koppling till utövningen av offentlig makt.

Besvär

Om rätt för skogscentralen att besvära sig föreskrivs i 23 § 3 mom. i lagförslag 3, 33 § 4 mom. i lagförslag 4, 11 § 3 mom. i lagförslag 5, 21 § 2 mom. i lagförslag 6 och 4 § 3 mom. i lagförslag 7. Enligt lagrummen har skogscentralen utöver det som föreskrivs särskilt om ändringssökande rätt att besvära sig över beslut som Landsbygdsverket eller förvaltningsdomstolen har fattat med stöd av lagen, om Landsbygdsverkets beslut avviker från skogscentralens framställning eller om förvaltningsdomstolen har ändrat eller upphävt skogscentralens eller Landsbygdsverkets beslut. Skogscentralens rätt att besvära sig har motiverats med behovet att bevara en enhetlig tillämpnings- och rättspraxis när det gäller genomförande av lagstiftning och behovet av att bevaka det allmänna intresset.

En myndighet har enligt 6 § i förvaltningsprocesslagen besvärsmätt på grundval av stadgande i lag eller om besvärsmätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka. Grundlagsutskottet har ansett att en myndighets besvärsmätt är exceptionell i förvaltningsprocesssystemet. Framför allt kan en myndighets allmänna besvärsmätt bli ett problem med tanke på kravet på behörigt förfarande i grundlagens 21 § 1 mom., eftersom myndigheten då kan betraktas som en parts formella motpart (GrUU 4/2004 rd, s. 10/I, GrUU 36/2004 rd, s. 4/II, GrUU 37/2004 rd, s. 3/II). Å andra sidan har utskottet ansett att en myndighets besvärsmätt inte är något problem med tanke på grundlagen, om den genom lag har begränsats t.ex. till ambitionen att bevara en enhetlig rättspraxis (GrUU 4/2005 rd, s. 3/I, GrUU 4/2004 rd, s. 10/I).

Lagförslaget medger skogscentralen en allmän besvärsmätt jämfört med att den t.ex. enligt 23 § 3 mom. i den gällande skogslagen bara har gällt korrigerande åtgärder enligt 20 § i skogslagen. Det är uttryckligen en myndighets sak att bevaka det allmänna intresset. Skogscentralen är inte ett sådant rikstäckande organ som det faller sig naturligt för att bevaka det allmänna intresset och en enhetlig rättspraxis, för det finns 13 skogscentraler. Rätten till ändringssökande motiveras inte heller med enhetlig rättspraxis när det gäller Landsbygdsverket och förvaltningsdomstolen.

Även om skogscentralens besvärsmätt inte direkt kan anses strida mot kravet på rättsskydd i 21 § i grundlagen, anser grundlagsutskottet att det inte är motiverat att utvidga den, framför allt när det gäller beslut av förvaltningsdomstolen.

Återkrav av finansieringen

I 28 § i lagförslag 4 föreskrivs om återkrav av finansieringen och uppsägning av lån. Åtgärderna får vidtas om finansieringsmottagaren bl.a. har lämnat felaktiga uppgifter som i väsentlig grad har inverkat på att finansiering har beviljats eller betalats. Bestämmelserna måste bedömas ur proportionalitetssynvinkel, för det är möjligt att felaktiga uppgifter har lämnats också av orsaker som är oberoende av mottagaren.

Grundlagsutskottet har i fråga om återkallande av olika slags tillstånd ansett att åtgärden absolut måste ha samband med allvarliga och väsentliga förseelser eller försummelser och med att anmärkningar och varningar till den det gäller inte har lett till att brister i verksamheten skulle ha korrigerats och att åtgärden inte bör genomföras förrän den berörda personen har fått en chans att korrigera felet (GrUU 43/2006 rd, s. 3/II, GrUU 41/2006 rd, s. 3/I, GrUU 28/2005 rd, s. 2/I, GrUU 7/2005 rd, s. 9, GrUU 44/2004 rd, s. 2—3, GrUU 16/2003 rd, s. 2/II). Bestämmelserna bör lämpligen kompletteras till denna del.

Med tanke på proportionaliteten kan det vara bra att bedöma också 28 § 2 mom. Utskottet påpekar att Landsbygdsverket kan besluta att finansieringen dras in helt eller delvis, men att stöd däremot ska återkrävas i sin helhet. Det bör

GrUU 45/2006 rd — RP 178/2006 rd

ingå i Landsbygdsverkets prövningsrätt att bestämma att också stöd kan återkrävas delvis (GrUU 41/2006 rd, s. 3/II). Enligt 28 § 2 mom. 2 punkten kan åtgärderna dessutom genomföras om villkoren i beslutet om beviljande av finansiering eller i en handling som legat till grund för beslutet inte har iakttagits. Utskottet vill att för-

summelse att iaktta villkoren förenas med ett relevans- eller väsentlighetskrav.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 1 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.