

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 53/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Finlands skogscentral

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 november 2010 en proposition med förslag till lag om Finlands skogscentral (RP 260/2010 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

- förstråd Marja Hilska-Aaltonen, äldre regeringssekreterare Maija Kaukonen och äldre regeringssekreterare Kirsi Taipale, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- assistent Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om Finlands skogscentral. Lagen innehåller bestämmelser om uppgifterna för Finlands skogscentral, som är en landstäckande organisation, och om de administrativa helheter som gäller den. Enligt förslaget ska den affärsverksamhet som de nuvarande skogscentralerna bedriver åtskiljas under en övergångsperiod från skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna vid Finlands skogscentral.

De nuvarande regionala skogscentralerna föreslås bilda en enda utvecklings- och verkställighetsorganisation som täcker hela landet. En del av uppgifterna som Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio tar hand om överförs till Finlands skogscentral. Vid Finlands skogscentral ska det enligt förslaget finnas dels en enhet för offentli-

ga tjänster som består av en centralenhet och regionenheter, dels en affärsverksamhetsenhet.

Finlands skogscentral är en organisation som inte ingår i statsförvaltningen utan utgör s.k. indirekt statsförvaltning, alldeles som de nuvarande skogscentralerna och Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio. Finlands skogscentrals enhet för offentliga tjänster bemyndigas utöva också offentlig makt i ärenden som gäller enskildas rättigheter eller skyldigheter.

Finlands skogscentrals enhet för offentliga tjänster och regionenheter ska alltså ha hand om uppgifter som gäller skogsbruket i den utsträckning sådana har anförtratts de nuvarande skogscentralerna i den övriga lagstiftningen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2012.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget mot grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myn-

digheter. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Genom den nya lagen inrättas en ny organisation, Finlands skogscentral. Den är inte en myndighet, utan kan främst karakteriseras som en självständig offentligrättslig inrättning som hör till den indirekta statsförvaltningen. I fortsättningen kommer vi alltså att ha en enda landstäckande skogscentral mot de 13 självständiga regionala skogscentraler som nu har hand om uppgifterna.

Den föreslagna lagen avser säkerställa att skogscentralen är opartisk och oavhängig genom att skilja åt affärsverksamheten från skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Uppsplittringen sker i personellt, funktionellt och ekonomiskt hänseende. På personplanet innebär det enligt propositionsmotiven (s. 25) att en och samma anställd inte kan sköta både offentliga förvaltningsuppgifter och uppgifter som ingår i affärsverksamheten. På det funktionella planet betyder det att affärsverksamheten skiljs åt från skogscentralen i övrigt. I fråga om ekonomin innebär det bl.a. att affärsverksamhetens och den övriga skogscentralens kassaflöde och kapital separeras.

Redan nu har det inom varje skogscentral funnits en åtskild enhet för myndighetsuppgifter. Nu föreslås skogscentralen bli så omorganiserad att det vid centralen finns en enhet för offentliga tjänster, som har hand om offentliga förvaltningsuppgifter, och en affärsverksamhetsenhet med uppgift att bedriva den åtskilda affärsverksamheten.

Utskottet har i ett annat sammanhang ansett det i princip vara bättre att offentliga förvaltningsuppgifter flyttas över till ett separat äm-

betsverk eller en fristående central än att de koncentreras till särskilda enheter för myndighetsuppgifter inom ett ämbetsverk (se GrUU 47/2005 rd, s. 2). Å andra sidan har utskottet godkänt detta som ett sätt att genom lag organisera förvaltningen (se GrUU 38/2004 rd, s. 2). Därför är också den nu föreslagna modellen konstitutionellt sett möjlig, menar utskottet. På det hela taget utgör lagförslaget med sina motive- ringar ett omsorgsfullt förberett paket.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med tanke på 124 § i grundlagen där det sägs 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 rättigheter- na, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utöv- ning av offentlig makt får dock ges endast myn- digheter. Utskottet vill påpeka att kravet på ändamålsenlighet i 124 § i grundlagen är ett juri- disk villkor och att det från fall till fall måste bedömas om kravet uppfylls. Då måste man bland annat beakta vilken typ av förvaltnings- uppgift det handlar om. Dessutom har det i den juridiska litteraturen ansetts att ändamålsenlig- heten måste bedömas varje gång då en förvalt- ningsuppgift föreslås bli anförtrodd någon utan- för myndighetsorganisationen.¹ (Se GrUU 48/2010 rd, s. 3).

De offentliga förvaltningsuppgifter som räknas upp i den föreslagna 8 § är enligt utskottet av sådan typ att de lämpligen kan anförtros även nå- gon annan än en myndighet. Som regeringen

¹ Se Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin vi- ranomaiselle. Helsingfors 2008, s. 321.

framhåller i motiven (s. 28) är centralenhetens uppgifter i regel inte beslut som rör enskilda eller sammanslutningar utan kretsar företrädesvis kring utveckling av skogscentralen, dels internt, dels utifrån hela skogsbrukets behov. Dessutom påpekar regeringen (s. 29) att regionenheternas uppgifter i många avseenden påminner om centralenhetens uppgifter, men att regionenheternas främsta uppgift är att främja de skogsbaserade näringarna tillsammans med regionala samarbetsparter. I bedömningen av om skogscentralen på föreslaget sätt ska ha hand om offentliga förvaltningsuppgifter får man inte heller glömma bort det faktum som nämns i motiven (s. 50), nämligen att skogscentralerna ända sedan 1928 under olika namn skött uppgifter som hör samman med att främja och utöva tillsyn över enskilt skogsbruk. Det handlar alltså om en i högssta grad etablerad administrativ lösning.

Det är inte längre nödvändigt att på grund av 124 § i grundlagen ta in en hänvisning till allmänna förvaltningslagar i lagen för att tillgodoses kravet på god förvaltning, eftersom dessa med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller kraven för en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster också tillämpas på enskilda när de har hand om offentliga förvaltningsuppgifter (se GrUU 48/2010 rd, s. 3, GrUU 30/2010 rd, s. 9 och GrUU 13/2010 rd, s. 3). Den föreslagna 15 § föreskriver om straffrättsligt tjänsteansvar och skadeståndsansvar men ger därtill vissa garantier för att skyldigheten att ge språklig service fullföljs och för att verksamheten är offentlig.

På det hela taget uppfyller lagen i grunden kravet i 124 § i grundlagen. En detalj i motiven (s. 23 och 51) som utskottet fäst sig vid är att de ändringar som behövs för att återindrivningen av finansiering som beviljas med stöd av lagen om istandsättning av underproduktiva skogar i Lappland (1057/1982) ska kunna anföras till en myndighet kommer att beredas som ett särskilt projekt. Utskottet uppmanar jord- och skogsbruksutskottet att i sitt betänkande skynda på de här ändringarna (se GrUU 45/2006 rd, s. 2).

Detaljsynpunkter

Ledningen av skogscentralen

Den föreslagna 7 § föreskriver bl.a. vilka uppgifter direktören för enheten för offentliga tjänster har. Enligt sista meningen i 2 mom. ansvarar direktören för beredningen av de ärenden som skogscentralens direktion ska behandla, fränsett den från de offentliga förvaltningsuppgifterna avskilda affärsverksamheten, och för verkställandet av direktionens beslut. Av motiven framgår det (s. 28) att direktören inte heller föredrar i direktionen ärenden som har med affärsverksamheten att göra. Dessutom kan ur motiven utläsas att han eller hon inte ens får vara närvarande vid direktionens möten när sådana ärenden avhandlas. Detta är så pass viktigt med hänsyn till oavhängigheten i skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter att det behövs grundläggande bestämmelser om det i lagen.

Skogscentralens personal

I 11 § finns en kortfattad bestämmelse om personalen. Men det som inte sägs, men som framgår av motiven (s. 33), är att personalen juridiskt sett kommer att vara anställd i arbetsavtalsförhållande. För tydlighetens skull bör detta nämnas i lagen.

Övergångsbestämmelserna gällande personalen i 36 § är korrekta (jfr GrUU 52/2010 rd, s. 5). Men det ligger trots allt i linje med god lagstiftningssed att precisera bestämmelsen med att pendlingsregion avser en region enligt 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) (se GrUU 48/2010 rd, s. 7).

Strategisk styrning och styrning av verksamheten

Uppdraget att styra skogscentralen anföras till 19 § jord- och skogsbruksministeriet. Enligt 2 mom. får jord- och skogsbruksministeriet meddela skogscentralen allmänna administrativa anvisningar. Det framgår inte av propositionsmotiven (s. 39) vad detta innebär. I sin praxis har utskottet ansett den här typen av bestämmelser onödiga, eftersom myndigheten utan särskilt bemyndigande kan meddela anvisningar

inom ramen för sina lagstadgade uppdrag (se t.ex. GrUU 48/2006 rd, s. 6, GrUU 30/2005 rd, s. 6 och GrUU 20/2004 rd, s. 4). Bestämmelserna om anvisningar är dessutom ägnade att fördunkla skillnaden mellan förpliktande rättsregler som meddelas med stöd av lag och allmänna råd som främst är rekommendationer. Bestämmelsen om att utfärda anvisningar bör lämpligen strykas i lagförslaget.

Revisorns ställning

Den föreslagna 27 § gäller bokföring och revision. Revisorn väljs av skogscentralens direktion för fyra kalenderår i sänder. Enligt 3 mom. utfärdas närmare bestämmelser om revisorns oberoende och revisionsberättelsens innehåll samt om andra nödvändiga frågor som gäller bokföringsskyldigheten genom förordning av statsrådet.

Problemet här är 1 mom. där det sägs att "i fråga om skogscentralens bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut gäller i tillämpliga delar bokföringslagen (1336/1997) och revisionsla-

gen (459/2007)". Med den formuleringen — och även med hänsyn till hur bemyndigandet är formulerat — framgår det inte tydligt om det är tänkt att bokföringslagens 24 och 25 § om revisors oberoende ställning och revisors jäv och 26 § om revisors tystnadsplikt ska tillämpas på revisorn. Regeringen nämner i motiven (s. 43) ett exempel på när revisorns oberoende kan sättas på spel. Eftersom det handlar om något som är av största vikt med avseende på övervakningen av hur skogscentralen sköter sitt uppdrag, bör grundläggande bestämmelser om revisorns oberoende tas in i den aktuella lagen eller åtminstone bör det i det föreslagna 1 mom. hänvisas till att bokföringslagen är tillämplig också på skogscentralens revisor och revisionen där.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 27 januari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elisabeth Naucclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd

Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Hannu Hoskonen /cent
Heli Järvinen /gröna
Seppo Särkiniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.