

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 november 1999 regeringens proposition med förslag till lag om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna (RP 140/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och beslutade samtidigt att grundlagsutskottet skall ge utlåtande om saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Minna-Liisa Rinne, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Outi Suviranta, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Aimo Rynänen
- professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en allmän lag om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna. I lagförslaget har beaktats gemenskapens nya rättsakter som gäller strukturfonderna och som avser perioden 2000—2006 samt baserar sig på Agenda 2000-reformen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2000.

I avsnittet om lagstiftningsordningen i propositionens motivering behandlas lagförslaget med avseende på kommunernas självstyrelse och de föreslagna bestämmelserna om myndighetens inspektionsrätt. Dessutom bedöms de bestämmelser som har att göra med överlåtande av förvaltningsuppgifter att skötas utanför förvaltningsmaskineriet. I propositionen har man stannat för att anse att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Landskapets samarbetsgrupp samt övervak-

ningskommittén

Enligt lagförslagets 17 § finns i varje landskap en samarbetsgrupp som tillsätts av styrelsen för

landskapsförbundet. Statsrådet tillsätter med stöd av 24 § en sådan övervakningskommitté som avses i artikel 35 i rådets förordning om allmänna bestämmelser för strukturfonderna för att följa genomförandet av programmet för strukturfonderna. Dessa organ utövar enligt förslaget offentlig makt och fullgör myndighetsuppgifter, men deras administrativa ställning, förfaringsätt och rättsliga övervakning blir vaga.

Landskapets samarbetsgrupp är ett organ av speciell art som står utanför statens och kommunens myndighetsmaskineri. Den har många uppgifter som påverkar verkställigheten av strukturfondsprogrammet och koordineringen av områdets utveckling. Dessa uppgifter är typiska myndighetsuppgifter som bland annat är kombinerade med betydande ekonomiska intressen.

Landskapets samarbetsgrupp bör bedömas i förhållande till den i grundlagsutskottets praxis utvecklade principen om s.k. konstitutionell tjänstemannaförvaltning, vars utgångspunkter finns i 1, 2 och 84 § i regeringsformen samt i kraven på lagenlighet och tjänsteansvar inom förvaltningen (en sammanfattning av denna princip finns i RP 1/1998 rd, s. 179 andra spalten). Principen har inte ansetts innebära ett ovillkorligt hinder att ge andra än myndigheter offentlig makt och offentliga uppgifter, om tillräckligt detaljerade bestämmelser utfärdas om skötseln av uppgifterna och det förfarande som skall iaktas, om rättssäkerhetssynpunkterna beaktas och de som sköter offentliga uppgifter handlar under straffrättsligt tjänsteansvar. Dessa synpunkter understryks när den nya grundlagen träder i kraft, eftersom det i dess 124 § finns uttryckliga bestämmelser om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Dessutom har redan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna med anledning av 16 § regeringsformen ökat betydelsen av rättssäkerhetssynpunkterna och garantierna för god förvaltning också i sådan verksamhet.

Regleringen i lagförslaget av det förfarande som skall iaktas i samarbetsgruppen (20 §) och övervakningskommittén (24 §) samt av rättssäkerhetsomständigheterna är bristfällig. Till exempel lagen om förvaltningsförfarande skall

enligt 20 § tillämpas i samarbetsgruppen endast beträffande bestämmelserna om jäv. Utskottet anser att en förutsättning för vanlig lagstiftningsordning är att betydligt exaktare bestämmelser utfärdas om garantierna för förvaltningen och rättssäkerheten.

Andra instanser inom ministeriets förvaltningsområde

Lagförslagets 22 § gäller bland annat andra instanser än myndigheter inom det ministeriums förvaltningsområde som använder strukturfondsmedel. Av propositionens motivering framgår att 22 § skulle ge dessa instanser behörighet. Vilka dessa instanser skulle vara framgår inte av sammanhanget. Regleringen bör till denna del preciseras. Om dessutom omnämnandet i motiveringen av skapande av behörighet bör förstås så att en sådan instans med stöd av 22 § kan bevilja finansiering för projekt och att till exempel dess ansvar för övervakningen av projekt och återkrävande av medel baserar sig på denna bestämmelse, bör likadana anmärkningar riktas mot regleringen av garantier för god förvaltning och rättssäkerhet som ovan i fråga om samarbetsgruppen och övervakningskommittén.

Kommunernas självstyrelse

Inrikesministeriet har enligt lagförslaget behörighet att meddela landskapsförbunden, vilka till sin juridiska form är samkommuner, olika slags villkor samt anvisningar och allmänna föreskrifter. En sådan bindande styrning från ministeriets sida är konstitutionellt betydelsefull med tanke på det självständiga beslutsfattande som väsentligt ingår i kommunernas självstyrelse.

Enligt 14 § 1 mom. kan för användningen av medel i strukturfonderna och den motsvarande statliga finansieringsandelen uppställas villkor som skall iaktas av förbunden. Det finns vägran grunder för en sådan styrning från ministeriets sida, eftersom villkoren skall vara ovillkorliga för att de förpliktelser som bygger på EU:s rättsakter skall uppfyllas. Eftersom också samkommunerna är bundna av dessa förpliktelser, kan de villkor ministeriet ställer på sätt och vis

endast precisera redan existerande förpliktelser. Villkoren kan således inte innebära förpliktelser med väsentligt nytt innehåll för samkommunerna, och förslaget är därför inte i konstitutionellt hänseende problematiskt med tanke på kommunernas självstyrelse.

Enligt 2 och 3 mom. i samma paragraf kan ministeriet också meddela landskapsförbunden anvisningar och allmänna föreskrifter. Avgränsad enligt propositionen är det enligt utskottets uppfattning med hänsyn till kommunernas grundlagsskyddade självstyrelse fråga om en sådan styrning av teknisk natur som inte påverkar lagstiftningsordningen för lagförslaget.

Andra omständigheter

Enligt 2 § 4 mom. i lagförslaget skall om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från bestämmelserna i denna lag dessa bestämmelser iakttas i stället för denna lag. Detta betyder att avvikelser från lagen kan göras genom förordning utan begränsningar. Momentet står i detta avseende i klar konflikt med hierarkin för rättsbestämmelserna (se också RF 92,2 §) och med de allmänna principerna för delegering av lagstiftningsmakt. Hänvisningen till förordningar som avviker från lagen måste strykas i momentet för att lagförslaget i detta avseende

skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avsikten med 2 § 5 mom. i lagförslaget är uppenbarligen att visa att 31 § har företräde i förhållande till alla andra bestämmelser i lagen. Detta är konstitutionellt problematiskt, eftersom det inte genom lag är möjligt att bestämma att några bestämmelser i den har en hierarkiskt starkare ställning än andra. Om man vill understryka betydelsen av 31 §, kunde paragrafen överföras till lagens allmänna bestämmelser, där den med hänsyn till sin natur i själva verket förefaller höra hemma.

Bestämmelserna i 32 §, som gäller inspektionsrätten, är konstitutionellt oproblematiska, eftersom platser som omfattas av hemfriden i slutet av 2 mom. ställs utanför inspektionsrätten.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som anges i 66 § riksdagsordningen, om de statsförfattningsrättsliga anmärkningar som utskottet anfört beträffande 2 § 4 mom. samt beträffande garantier för god förvaltning och rättssäkerheten i 20, 22 och 24 § behöri gen beaktas.

Helsingfors den 30 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
medl. Tarja Filatov /sd
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänt
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml

Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Osmo Puhakka /cent
suppl. Veijo Puhjo /vänt.

