

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 april 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (RP 37/2006 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

- regeringssekreterare Outi Kostama och överinspektör Annukka Nurmi, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieberieksministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd ändras. Regeringen föreslår bland annat att i lagen tas in bestämmelser om ett system för jordbruksrådgivning som Europeiska unionens råds förordningen om gårdsstöd förutsätter. Jordbruksrådgivning ges av rådgivningsorganisationer och enskilda rådgivare som godkänns av jord- och skogsbruksministeriet och förs in i det rådgivningsregister som ska upprättas.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. I motiveringen till lagstiftningsordning konstateras att propositionen innehåller flera fullmakter att utfärda förordningar och bestämmelser om behandlingen av personuppgifter. Dessutom har regeringen sett på bestämmelserna om rådgivare i propositionen med avseende på 124 § i grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att ett utlåtande om propositionen begärs från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Enligt 18 a § 1 mom. i lagförslaget ska organisationer och rådgivare som godkänts av jord- och skogsbruksministeriet till jordbrukare ge rådgivning, som rådets förordningen om gårdsstöd förutsätter, angående markskötsel och jordbruksdrift. Rådgivning ska ges om gällande gemenskapslagstiftning och vad den förutsätter av jordbrukare.

Förslaget måste bedömas med avseende på 124 § i grundlagen. Paragrafen 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 av myndigheter.

Den rådgivning som avses i lagförslaget kompletterar myndigheternas skyldighet att ge råd i enlighet med 8 § i förvaltningslagen. Det är fråga om att anförtro offentliga förvaltningsuppgifter i den mening som avses i 124 § i grundlagen. Jordbruksrådgivningen omfattar inte utövning av beslutanderätt i anslutning till verkställande av gårdsstöd eller annan beslutanderätt och inte heller övervakning av jordbrukare. Det är således inte fråga om utövning av offentlig makt (GrUU 11/2006 rd).

Bestämmelserna om godkännande av rådgivare i 18 c § i lagförslaget uppfyller villkoren för överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter med stöd av lag. Enligt 18 a § 2 mom. i lagförslaget genomförs jordbruksrådgivningen genom besök på gårdarna. Enligt utskottet kan det med hänsyn till verksamhetens omfattning och karaktär anses vara en lämplig åtgärd att anförtro organisationer och rådgivare en sådan tjänst som kompletterar myndigheternas skyldighet att ge råd.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis innebär tryggnad av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (GrUU 46/2002 rd, GrUU 33/2004 rd, GrUU 11/2006 rd). Det är inte längre nödvändigt att med anledning av 124 § i grundlagen ta in hänvisningar av föreslagen typ till allmänna förvaltningslagar i lag. Om man trots allt anser att tydligheten kräver det, måste hänvisningen vara omfattande för att en contrario-tolkning ska undvikas (GrUU 42/2005 rd). Enligt grundlagsutskottet är det utifrån bestämmelserna i de ovan nämnda lagarna inte helt klart att alla allmänna förvaltningslagar ska tillämpas på den rådgivning som avses i lagförslaget (se 4 § 2 mom. i offentlighetslagen). I sådana fall ska det i den lag som avser överföring av förvaltningsuppgifter finnas en hänvisning till ovan nämnda allmänna lagar.

Bestämmelsen om tjänsteansvar i 18 c § 1 mom. i lagförslaget och hänvisningarna till de allmänna förvaltningslagarna uppfyller i huvudsak dessa krav. Passusen om att bestämmelserna i språklagen och offentlighetslagen tillämpas "i tillämpliga delar" är emellertid enligt utskottet onödig och bör följaktligen strykas i paragrafen. Det är likaså befogat att stryka passusen enligt vilken det föreslås att tillämpningen av förvaltningslagen begränsas enbart till lagens bestämmelser om jäv. Ifall rådgivning också ska ges inom samernas hembygdsområde ska en hänvisning till samiska språklagen läggas till momentet.

Enligt motiveringen till lagförslaget är jordbruksrådgivningen avgiftsbelagd. I det här sammanhanget är det motiverat med tanke på att verksamheten kompletterar myndigheternas rådgivning. Det innebär emellertid att man avviker från bestämmelsen i 8 § 1 mom. att rådgivningen är avgiftsfri. Därför måste en uttrycklig bestämmelse om detta läggas till den föreslagna lagen.

Andra synpunkter

Återkallande av godkännandet av rådgivare. Med stöd av 18 c § 1 mom. i lagförslaget beslutar jord- och skogsbruksministeriet om de rådgivningsorganisationer eller rådgivare som uppfyller villkoren för godkännande i paragrafens 1, 3 och 4 mom. och som ska utföra offentliga förvaltningsuppgifter enligt bestämmelserna i 18 a §. Bestämmelserna om återkallande av godkännande finns i 18 c § 2 mom.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att förvaltningsuppgifter som i princip hör till myndigheter i ett sådant fall inte omfattas av näringsfriheten som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 40/2002 rd). I detta sammanhang har utskottet emellertid ansett att det med tanke på proportionaliteten i bestämmelserna om rättigheterna och skyldigheterna för en enskild aktör som inte hör till myndighetsorganisationen är nödvändigt att möjligheten att återkalla godkännande binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelse eller vid att de anmärkningar och varningar som eventuellt givits en enskild aktör inte har lett till korrigering av påtalade brister i verksamheten. Därför bör 18 c § 2 mom. i lagförslaget ändras så att återkallandet av godkännandet binds vid bestämmel-

ser om att ett felaktigt förfarande eller en försummelse ska vara av allvarlig art och förekomma upprepade gånger.

Rådgivningsregister. Uppgifterna i rådgivningsregistret som är nödvändiga för genomförandet och uppföljningen av rådgivningen förvaras enligt 18 d § 4 mom. i lagförslaget i registret under den tid som förutsätts i Europeiska gemenskapens bestämmelser eller så länge det i övrigt är nödvändigt att använda dem vid administrering av systemet för jordbruksrådgivning i enlighet med förordningen om gårdsstöd.

Grundlagsutskottet har av hävd ansett det viktigt, med tanke på skydd för personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen, att bland annat reglera förvaringstiden för uppgifterna i personregistren (GrUU 51/2002 rd, GrUU 25/2005 rd). Regleringen av förvaringstiden på lagnivå ska vara omfattande och detaljerad. Bestämmelsen bör därför preciseras med en tidsangivelse.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 2 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.