Utlåtande GrUU 1/2016 rd– RP 132/2015 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller omorganisering av Forststyrelsen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller omorganisering av Forststyrelsen (RP 132/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Vilppu Talvitie, jord- och skogsbruksministeriet
- riksdagens generalsekreterare Maija-Leena Paavola, Riksdagens kansli
- lagstiftningsråd Krista Oinonen, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- regeringsråd Satu Sundberg, miljöministeriet
- tf miljösekreterare Esko Aikio, sametinget
- skolternas förtroendeman Tanja Sanila, Kolttien kyläkokous
- professor Mikael Hidén
- professor Petri Kuoppamäki
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Anne Kumpula
- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om Forststyrelsen. Samtidigt föreslås det att nuvarande lag med samma namn upphävs.

Klart
5.1

Propositionen hänför sig till den första tilläggsbudgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft den 15 mars 2016.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms affärsverksmodellen för Forststyrelsen med avseende på regleringen av statliga affärsverk i 84 § 4 mom. i grundlagen. Dessutom bedöms regleringen med avseende på grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och grundlagens 92 § 2 mom. om överlåtelse av statlig fast egendom. Regeringen anser det vara önskvärt att utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet eftersom propositionen i flera punkter tangerar grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Forststyrelsens organisation

Enligt propositionen ska Forststyrelsen vara ett statligt affärsverk också i fortsättningen. Bestämmelserna om Forststyrelsen föreslås ingå i en ny lag om Forststyrelsen. Den allmänna lagen om statliga affärsverk 2010 (1062/2010) ska således inte tillämpas på Forststyrelsen

Forststyrelsen bedriver affärsverksamhet inom det ekonomiska utnyttjandet av statens jord- och vattenegendom som anvisats i dess besittning samt genom att administrera aktierna i de dotter- och intressebolag som bedriver affärsverksamhet som ansluter till besittningen av jord- och vattenegendomen. Skogsbruk och annan affärsverksamhet som sker på marknadsvillkor bedriver Forststyrelsen genom de dotterbolag som den äger. Forststyrelsen sköter de offentliga förvaltningsuppgifterna i en från affärsverksamheten fristående enhet för offentliga förvaltningsuppgifter.

Bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi utfärdas genom lag, står det i 84 § 4 mom. i grundlagen. Inkomstposter och anslag som gäller affärsverken tas in i statsbudgeten endast till den del så anges genom lag. I samband med behandlingen av statsbudgeten godkänner riksdagen de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten. Bestämmelsen i grundlagen medför inget hinder för att stifta en speciallag om Forststyrelsen eller för den föreslagna organisationsmodellen.

Den grundläggande lösningen enligt vilken Forststyrelsens myndighetsuppdrag har anvisats till en separat och oberoende enhet för offentliga förvaltningsuppgifter motsvarar den nuvarande lagstiftningen om Forststyrelsen, som har tagits fram med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 38/2004 rd). Utskottet ansåg då att detta i sig är ett godtagbart sätt att organisera tjänstemannaförvaltningen men ställde sig inte odelat positivt till att vid affärsverk inrätta särskilda enheter som sköter tjänstemannauppgifter (GrUU 38/2004 rd, s. 3; se också GrUU 46/2005 rd, s. 2).

Regleringen av Forststyrelsens bokföring och bokslut föreslås till vissa delar bli ändrad. För skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter utarbetas fortfarande ett separat bokslut, men den separata bokföringen ska frångås. Denna ändring motiveras inte i propositionen. I propositionsmotiven föreslås samtidigt på goda grunder att användningen av budgetanslagen ska följas och att tillgångar som hänför sig till skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna ska hållas effektivt åtskil-

da från affärsverksamhetens tillgångar och skulder. Riksdagens budgetmakt och den oberoende ställningen för en enhet som sköter offentliga förvaltningsuppgifter kan enligt utskottet tryggas bättre också framöver om separat bokföring inte frångås.

Styrning och övervakning av offentliga förvaltningsuppgifter

Forststyrelsen ska enligt propositionen också i fortsättningen fungera under jord- och skogsbruksministeriets samt miljöministeriets ledning och tillsyn. I 9 § i det första lagförslaget föreslås bestämmelser om den allmänna befogenheten för de ministerier som styr Forststyrelsen. Lagförslagets 19 § innehåller bestämmelser om styrning och övervakning av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter. I lagförslagets 16 § föreslås bestämmelser om uppgifterna för den enhet som svarar för de offentliga förvaltningsuppgifterna. I 5 § 2 mom. ingår en förteckning över de offentliga förvaltningsuppgifter som hör till Forststyrelsen.

Enligt 9 § 1 mom. svarar Jord- och skogsbruksministeriet för resultatstyrningen av Forststyrelsen. Enligt den andra meningen svarar miljöministeriet för resultatstyrningen av Forststyrelsen vid skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifter som föreskrivits höra till miljöministeriets styrningsansvar och som avses i 5 §. Enligt 3 mom. beslutar behörigt ministerium om användningen och utbetalningen av de anslag som anvisats för skötseln av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter.

Jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet ska enligt 19 § 1 mom. i fråga om sitt verksamhetsområde styra och övervaka skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter som hör till Forststyrelsen på det sätt som särskilt föreskrivs om styrning och övervakning av ämbetsverks och inrättningars verksamhet. Enligt propositionsmotiven sker styrningen i första hand genom resultat- och annan ägarstyrning samt beredningen av verksamhets- och ekonomiplaner och budgeten med hänsyn till vad som föreskrivs i lagen och förordningen om statsbudgeten. Till styrningen hänför sig dessutom bland annat rätten att utnämna och säga upp innehavarna av ledande tjänster vid den enhet som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I övervakningen ingår att följa hur effektiv och ändamålsenlig skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter är och att övervaka att verksamheten är laglig.

Enligt 16 § 1 mom. 1 punkten ska den enhet som svarar för de offentliga förvaltningsuppgifterna svara för skötseln av de i 5 § avsedda offentliga förvaltningsuppgifter som föreskrivits för Forststyrelsen. Enheten svarar enligt momentets 2 punkt också för skötseln och användningen av Finlands nätverk av naturskyddsområden samt skötseln av övriga land- och vattenområden samt övrig egendom som är avsedda för skötseln av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter.

Bestämmelserna om styrning och övervakning av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter ser i ljuset av det ovan anförda ut att särskilt på grund av bestämmelsernas inbördes hänvisningar bli ganska oklar och delvis rentav motstridig. Oklart blir av allt att döma åtminstone huruvida miljöministeriet enligt regleringen i alla avseenden svarar för styrningen av offentliga förvaltningsuppgifter inom sitt ansvarsområde.

Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Skyldig-

heten att se till att förvaltningen fungerar täcker även ministeriernas styrning och övervakning av den underordnade förvaltningen. På detta sätt utsträcks det för ministerieförvaltning typiska parlamentariska draget också till den underordnade förvaltningen (RP 1/1998 rd, s. 119). Bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem utfärdas enligt 68 § 3 mom. i grundlagen genom lag eller statsrådsförordning. I praktiken har arbetsfördelningen ministerierna emellan så uttömmande som möjligt definierats i reglementet för statsrådet. Men bestämmelsen i grundlagen förutsätter inte att det i reglementet finns bestämmelser om arbetsfördelningen, utan denna kan även basera sig på andra lagar eller förordningar (RP 1/1998 rd, s. 119).

Grundlagen lägger inga hinder i vägen för att samma statliga organ kan vara föremål för styrning och övervakning från olika ministerier. Däremot anser grundlagsutskottet att regleringen av ministerierna i grundlagen ofrånkomligen inkluderar ett krav på att ministeriernas styrning och övervakning av organen regleras så att det inte uppstår oklarhet eller rum för tolkning i fråga om gränserna för behörigheten. Lagen bör förtydligas i detta hänseende.

Samernas rättigheter

Inom samernas hembygdsområde finns enligt propositionsmotiven sammanlagt över tre miljoner hektar land- och vattenareal, det vill säga cirka en tiondel av Finlands yta. Över 90 procent av denna är i Forststyrelsens besittning. Därför är Forststyrelsens verksamhet av ytterst stor betydelse med avseende på samernas grundlagsfästa rättigheter som urfolk och bestämmelsen i grundlagen om autonomi för samernas hembygdsområde. I det perspektivet är det ganska besynnerligt att samernas rättigheter inte alls tas upp i propositionens motiv till lagstiftningsordning.

Utifrån 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Grundlagsbestämmelsen värnar rätten att utöva bland annat sådana traditionella näringar inom samekulturen som renskötsel, fiske och jakt (se t.ex. RP 309/1993 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 17/2010 rd, GrUU 29/2004 rd). Vid bedömningen av den gällande lagen konstaterade grundlagsutskottet att till samekulturen också hör de traditionella näringarnas moderna uttrycksformer (GrUU 38/2004 rd).

Artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter har enligt FN:s kommitté för mänskliga rättigheter ansetts innebära bland annat en skyldighet att planera och genomföra ekonomiska åtgärder så att samernas näringar såsom renskötsel kan förbli ekonomiskt lönsamma (Länsman m.fl. mot Finland, 26.10.1994, klagomål nr 511/1992; se också GrUU 32/2010 rd).

Dessutom har samerna enligt 121 § 4 mom. i grundlagen inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.

Den föreslagna lagen om Forststyrelsen innehåller två bestämmelser med relevans för samernas rättigheter. Vården, användningen och skyddet av naturresurser i Forststyrelsens besittning ska enligt 6 § 2 mom. i lagförslag 1 inom samernas hembygdsområde samordnas så att förutsättningarna för utövande av samekultur tryggas. Bestämmelsen motsvarar 4 § 2 mom. i den gällande lagen om Forststyrelsen. Enligt lagförslagets 39 § 2 mom. tillsätts i en kommun som i sin helhet hör till samernas hembygdsområde kommunvisa delegationer med uppgift att handlägga ärenden

som gäller en hållbar användning och skötsel av statens land- och vattenområden och de naturresurser som hör till dem. Enligt detaljmotiven till paragrafen är det viktigt att sametinget, skolternas byastämma och de berörda kommunerna är företrädda i delegationerna.

De föreslagna bestämmelserna är viktiga med tanke på 17 § 3 mom. i grundlagen. Dessutom vill grundlagsutskottet betona det som också tas upp i propositionsmotiven (s. 46), att man inte kommer att röra innehållet i sametingslagen. Således gäller fortfarande bl.a. den förhandlingsplikt som ingår i 9 § i den lagen Forststyrelsen inom samernas hembygdsområde i ärenden som anges i paragrafen. Likaså gäller Forststyrelsens skyldigheter samt skyldigheten till hörande enligt 56 § i skoltlagen Forststyrelsen enligt den föreslagna lagen.

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att i området för lagstiftningen i propositionen om sättande i kraft av bestämmelser som hör till området för konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (den så kallade ILO:s konvention nr 169, RP 264/2014 rd), som lämnades till riksdagen under föregående valperiod, ingår också ett förslag till ändring av lagen om Forststyrelsen. Lagen föreslås bli kompletterad med bestämmelser om planering av skötsel och nyttjande av statens land- och vattenområden inom samernas hembygdsområde (16 a §) samt förbud mot försämring av samekulturen (16 b §). Regeringen bedömde då att bestämmelserna bidrar till att stärka samernas rätt att som ursprungsfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur (RP 264/2014 rd). Också grundlagsutskottet har bland annat i samband med bedömningen av gruvlagen ansett att motsvarande bestämmelser är motiverade med hänsyn till 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 32/2010 rd).

Under den föregående valperiodens sista riksmöte godkände riksdagen på grundval av proposition RP 264/2014 rd och grundlagsutskottets betänkande GrUB 13/2014 rd vid första behandlingen ett förslag till lag om ändring av lagen om Forststyrelsen, som innehöll de ovan nämnda ändringarna. Men förslaget togs inte upp för andra behandling. På grund av bestämmelsen om fortsatt behandling av internationella ärenden i 49 § i grundlagen är ärendet fortfarande aktuellt i riksdagen. I den aktuella propositionen föreslås lagen om Forststyrelsen bli upphävd och ersatt med en ny lag om Forststyrelsen. I förslaget ingår inte längre de tidigare bestämmelserna om planering i samernas hembygdsområde och förbudet mot att försämra samernas kultur.

I propositionsmotiven redovisas inga orsaker till att bestämmelserna har lämnats bort. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. i grundlagen och utskottets praxis i fråga om dem samt ställningstaganden från de internationella organen för övervakning av mänskliga rättigheter talar för att sådana bestämmelser ska ingå i lagen om Forststyrelsen.

Bemyndigande att utfärda förordning

Närmare bestämmelser ”om verkställigheten av denna lag” får enligt 43 § i lagförslag 1 utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utskottet har redan tidigare avvisat uppfattningen att det med stöd av ett bemyndigande som berättigar att utfärda bestämmelser om verkställigheten av lagen vore möjligt att genom förordning utfärda bestämmelser om vilken som helst omständighet som hör till området för lagen. Av kravet på att ett bemyndigande som grundar sig på 80 § i grundlagen ska vara exakt och noggrant av-

gränsat följer att bemyndigandet att utfärda verkställighetsbestämmelser måste tolkas snävt. Utifrån ett sådant bemyndigande kan till exempel nödvändiga bestämmelser som styr myndighetsverksamhet utfärdas när lagen träder i kraft (GrUU 12/2010 rd, GrUU 7/2005 rd, GrUU 29/2004 rd och GrUU 40/2002 rd). Bemyndigandena har därmed konstaterats få en relativt snäv räckvidd (GrUU 12/2010 rd och GrUU 7/2005). Grundlagsutskottet finner det uppenbart att ett sådant bemyndigande knappast i praktiken kan användas för att utfärda bestämmelser på förordningsnivå. Därför bör man undvika att föreskriva i lag om allmänna bemyndiganden om verkställighet och bestämmelserna om bemyndigande måste formuleras på ett noga avgränsat och exakt sätt (se också Lainkirjoittajan opas, http://lainkirjoittaja.finlex.fi, kapitel 13.5.5 och 14.3.7).

Vidare noterar grundlagsutskottet att i 8 § 2 mom. i lagförslag 1 ingår inget bemyndigande att utfärda förordning, i avvikelse mot vad som konstateras i detaljmotiven till paragrafen (s. 48).

Annat

Propositionen lämnades till riksdagen den 3 december 2015. Lagarna avses träda i kraft den 15 mars 2016.

Det handlar om ett omfattande lagprojekt som har beretts inom statsrådet under en lång tid. Utskottet ber statsrådet observera att propositionerna ska lämnas till riksdagen i tid så att tiden räcker till för en adekvat behandling av dem.

UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 18.2.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml

medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.