

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 30 september 1994
Utlåtande nr 13

Till Jord- och skogsbruksutskottet

Jord- och skogsbruksutskottet begärde genom en skrivelse av den 22 september 1994 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 148 med förslag till lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdshushållningen. Utlåtande begärdes om de konsekvenser som lagförslagets 4 § har för förslagets behandlingsordning.

Utskottet har hört lantbruksrådet Esko Juvenen och yngre regeringssekreteraren Tanja Viljanen vid jord- och skogsbruksministeriet, lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet, professor Mikael Hidén, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet värdsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås en lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdshushållningen. Förslaget baserar sig på fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen. Ett villkor för att stöden skall kunna tas i bruk är att EU-kommissionen lämnat sitt tillstånd. Statsrådet skall besluta om stödformerna. I lagförslaget ingår procedurstadganden om ansökan om och utbetalning av stöd samt om revidering av villkoren för stöd.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt med Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Lagen skall träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Enligt propositionens motivering till lagstiftningsordningen inbegriper lagförslaget åtgärder som hör till EU-kommissionens behörighet. Det anses i propositionen att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, eftersom överföring av behörighet till EU-institutioner möjliggörs i lagen om

ikraftträdande av Finlands anslutning till EU (RP 135) i den ordning 69 § 1 mom. riksdagsordningen stadgar.

Utskottets ställningstaganden

Lagförslagets 3 §

I artiklarna 138—144 i dokumentet om Finlands anslutning till Europeiska unionen ingår bestämmelser om nationella stöd till jordbruket och trädgårdshushållningen. Lagförslaget innehåller nationella stadganden om dylika stöd och om utbetalning av dem.

En förutsättning för att stöden skall kunna tas i bruk är tillstånd av kommissionen. Enligt lagförslagets 3 § fastställer statsrådet bl.a. stödformerna, stödets belopp och fördelningsgrunderna samt villkoren för att stöd betalas. Tillståndet kommer att utgöra en generell begränsning av statsrådets handlingsfrihet vid beslut om dylika omständigheter och föranleds av medlemskapet.

Lagförslagets 3 § inbegriper en omfattande delegering till statsrådet av behörighet att utfärda normer. Den statsförfattningsrättsliga betydelsen av den öppna delegeringen minskas emellertid av det faktum att den det oaktat klart är begränsad till de i medlemsavtalet nämnda nationella stödformerna och att motsvarande reglering av stöd i praktiken jämförelsevis allmänt har överförts till en lägre nivå än en lag. I detta sammanhang kan det dessutom nämnas att sedan kommissionen fattat beslut om tillstånd kommer de anslagsbeslut inklusive motivering som väsentligt påverkar stödsystemets nationella karaktär att fattas av riksdagen i samband med behandlingen av statsbudgeten inom ramen för kommissionens tillstånd. Enligt utskottets uppfattning påverkar 3 § därför inte behandlingsordningen.

Lagförslagets 4 §

Lagförslagets 4 § innehåller stadganden om förhandlingsförfarandet såväl då nationella stöd ändras inom ramen för kommissionens tidigare tillstånd som då framställning görs till kommissionen om ändrade stöd. Förslaget motsvarar delvis det förhandlings- och avtalsförfarande inom jordbruket som för närvarande baserar sig på 1993 års lag om marknadssystemet för lantbruksprodukter och tidigare byggde på olika lantbruksinkomstlagar.

Utskottet fäste 1991 uppmärksamhet vid att lantbruksinkomstsystemet inte i något skede tidigare hade bedömts övergripande ur statsförfattningsrättslig synvinkel utan att de olika lagarna hade kommit till i vanlig lagstiftningsordning utan att grundlagsutskottet blivit hört (GrUU 7/1991 rd). I utskottets praxis förekommer det dessutom fall som visar att utskottet inte har gett något statsförfattningsrättsligt prejudikatvärde åt lagstiftningspraxis som följts utan utskottets medverkan.

Lagförslagets 4 § är statsförfattningsrättsligt betydelsefullt till den del statsrådet endast efter ett avtal som uppnåtts vid förhandlingar med lantbruksproducenternas centralorganisationer kan besluta om ändring av nationella stöd inom ramen för kommissionens tidigare tillstånd. I statsförfattningsrättsligt hänseende är det här fråga om att privaträttsliga sammanslutningar, som inte alls nämns i grundlagsstadgandena om behörighet att utfärda normer, på ett juridiskt relevant sätt skulle ta del i utövningen av den behörighet att utfärda normer som har delegerats till statsrådet. Statsrådets normgivningsbehörighet skulle bindas vid en instans som är utomstående med tanke på grundlagen. Enligt utskottets mening står förslaget i denna form i strid med grundlagen.

Utskottet har i sitt utlåtande nr 10/1978 rd behandlat ett fall som i viss mån är av motsvarande art. Utskottet bedömde då stadganden enligt vilka vissa högskolor borde ha beretts tillfälle att avge utlåtande om ärendet innan en lag eller förordning som gällde dem stiftades. Utskottet ansåg att stadganden med dylikt innehåll innebär ett ingrepp i det egentliga lagstiftningsförfarandet och att det sålunda stod i strid med grundlagen (se också GrUU 20/1994 rd).

Lagförslagets 4 § kan fås att överensstämma med grundlagens stadganden om behörigheten att utfärda normer, om förslaget ändras så att statsrådets utövning av behörigheten att utfärda

normer binds endast vid en skyldighet att förhandla om saken med lantbruksproducenternas centralorganisationer. En skyldighet att enbart följa en viss procedur skulle sist och slutligen inte begränsa statsrådets behörighet att utfärda normer.

Lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen stadgar om 4 § får t.ex. följande lydelse:

”Staten och lantbruksproducenternas centralorganisationer förhandlar (*utesl.*) om ändring av nationella stöd inom ramen för kommissionens tidigare tillstånd eller framställande av förslag till kommissionen om ändring av stöd. Förhandlingar inleds omedelbart på den ena partens begäran. Statsrådet *fastställer en skälig tid för förhandlingarna* och förordnar statens företrädare vid förhandlingarna.

Statsrådet beslutar om ändring av stöd eller om framställningar som gäller stöden till (*utesl.*) kommissionen efter *sådant förfarande som anges i 1 mom. (Utesl.)*

(3 mom. såsom i regeringens proposition)”

Grundlagsordningen vid behandlingen av lagförslaget i regeringens proposition

Om 4 § emellertid inte ändras måste det bedömas om det i propositionen avsedda lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen eller i den ordning som anges i 69 § 1 mom. Det senare förfarandet, dvs. s.k. inskränkt grundlagsordning, bör iakttas om den i 4 § föreslagna begränsningen av statsrådets behörighet att utfärda normer beror direkt på fördraget om Finlands medlemskap (GrUU 15/1992 rd).

Enligt utskottets uppfattning förutsätter medlemskapsfördraget inte att besluten om nationella stöd fattas just på detta sätt utan det har lämnats beroende av medlemsstatens egen prövning hur frågan om dylika nationella förfaranden skall avgöras. Eftersom det i lagförslagets 4 § nämnda arrangemanget är helt nationellt innebär detta att lagförslaget i propositionen bör behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver.

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget bör behandlas i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen, men att det, om den mot 4 § framställda statsförfattningsrättsliga anmärkningen

vederbörligen beaktas, kan behandlas på det sätt 66 § riksdagsordningen föreskriver.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Jansson, Kaari-lahti, Koskinen, Laine, J. Leppänen, Moilanen,

Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna von Bell och Helle.

Avvikande åsikt

Enligt vår mening ansluter sig lagförslaget (RP 148) både tids- och innehållsmässigt till fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och de nationella lösningar som ett eventuellt medlemskap kräver. I lagen regleras förhandlingsproceduren och beslutsfattandet i fråga om nationella stöd. Statsrådet skall fatta beslut om stödformerna.

Förfarandet vid förhandlingar och avtal mellan statsrådet och lantbruksproducenternas organisationer är inte något nytt arrangemang i vår lagstiftning. En motsvarande medverkan vid statsrådets beslutsfattande har före-

kommit i lantbruksinkomstlagarna allt sedan 1956.

Vi anser att den föreslagna lagen är en sådan promulgationslag som avses i RO 69 §. Sålunda borde utskottet vördsamt ha anfört

att lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 69 § 1 mom. riksdagsordningen, men att det, om den mot 4 § framställda statsförfattningsrättsliga anmärkningen vederbörligen beaktas, kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen stadgar.

Helsingfors den 30 september 1994

Matti Väistö

Tero Mölsä

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 4 oktober 1994
Utlåtande nr 13 a

Till Jord- och skogsbruksutskottet

Jord- och skogsbruksutskottet begärde genom en skrivelse av den 3 oktober 1994 utlåtande av grundlagsutskottet om en ändring av 4 § i lagförslaget i regeringens proposition nr 148 med förslag till lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdshushållningen.

Utskottet har hört lantbruksrådet Esko Juonen vid jord- och skogsbruksministeriet och professorn Mikael Hidén. Vidare har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av professor Kaarlo Tuori. Detta utlåtande har fogats till utskottets handlingar. Utskottet har dessutom haft tillgång till ett utlåtande från professor Ilkka Saraviita om det ärende som avses i jord- och skogsbruksutskottets begäran om utlåtande.

Utskottet har behandlat saken från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Begäran om utlåtande

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande nr 13/1994 rd att lagförslaget i regeringens proposition nr 148 på grund av 4 § i förslaget måste behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen. Vidare framlade utskottet ett förslag till ändring av 4 § för att lagförslaget skulle kunna behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

Jord- och skogsbruksutskottet har begärt utlåtande av grundlagsutskottet om vilken inverkan på lagstiftningsordningen är om 4 § i jämförelse med regeringens proposition ändras som följer:

4 §

Förhandlingsförfarande

Nationella stöd betalas till högst de belopp som anges i kommissionens tillstånd. Staten och lantbruksproducenternas centralorganisationer förhandlar och avtalar om (*utesl.*) framställande av

förslag till kommissionen om ändring av *nationella stöd*. Förhandlingar inleds omedelbart på den ena partens begäran. *Statsrådets allmänna sammanträde* förordnar statens företrädare vid förhandlingarna.

(*Utesl.*) Om avtalet inte skulle slutas för en bestämd tid *särskilt* utsatt av statsrådet, skall *statsrådets allmänna sammanträde* ändå fatta beslut om förslag till kommissionen.

Vid förhandlingar kan även andra frågor än sådana som anknyter till nationella stöd tas upp. (nytt)

(4 mom. såsom 3 mom. i regeringens proposition)

Utskottets ställningstaganden

Om förhandlingsskyldigheten bedöms med hänsyn till de aspekter på lagstiftningsordningen som grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande nr 13/1994 rd och med den formulering som framgår av jord- och skogsbruksutskottets begäran om utlåtande vore den till sin natur en procedurförpliktelse, som inte slutligt binder statsrådets behörighet att fatta avgöranden. På statsförfattningsrättsliga grunder finns det således ingenting att anmärka på i fråga om förhandlingsförfarandet i den föreslagna paragrafen.

Den nya formuleringen av 4 § leder till ett nytt statsförfattningsrättsligt problem i och med att tillstånd från EG-kommissionen, som bygger på fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen, får en ny extra innebörd på grund av lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdshushållningen. Kommissionens tillstånd skulle inte bli en generell begränsning av den nationella rörelsefriheten på grund av medlemskapet, utan det nationella beslutsfattandet skulle med stöd av denna lag bindas vid kommissionens tillståndsbeslut.

Med tanke på statsförfattningen är det betydelsefullt att detta slag av bundenhet vid kom-

missionens tillståndsbeslut begränsar riksdagens budgetmakt. I rättsnormshierarkin utgör en lag dock ett högre normkomplex än statsbudgeten. Att binda statens utgifter genom lagar, som riksdagen i sin egenskap av det centralaste statliga organet är med om att stifta, är ett statsförfattningens sätt att binda riksdagens budgetmakt. Förslaget betyder inte att nationella budgetmakt överförs på kommissionen, utan att det inom ramen för den nationella beslutandemakten lagstiftas om ett nytt kriterium, som skall följas då anslag tas in i budgeten. Analogt är det också möjligt att avstå från detta kriterium inom gränserna för och med stöd av den nationella beslutandemakten.

Med hänsyn till dessa aspekter på budgetmakten är lydelsen om utbetalning av stöd i första meningen i 4 § 1 mom. otillfredsställande. Av statsförfattningsrättsliga skäl är det nödvändigt att ändra stadgandet så att det direkt anger att regleringen begränsar budgetmakten. Vidare är lydelsen såtillvida inexact att det talas om de högsta stödbelopp som framgår av kommissionens tillstånd. Stödbeloppen är bara en del av de omständigheter som avgörs genom tillstånd från kommissionen och därför bör regleringen ha ett fastare samband med tillståndets innehåll.

Med beaktande av dessa omständigheter bör stadgandet ges följande lydelse: "I statsbudgeten intas anslag för nationella stöd i enlighet med kommissionens tillstånd." Om stadgandet har denna lydelse måste det av lagsystematiska skäl lösas från 4 § som gäller förhandlingsförfarandet. Det hör rätteligen hemma i 2 § 1 mom. eller 3 §, där det bör utgöra ett särskilt 1 mom.

Om beloppet av nationella stöd enligt förslagna ändring i 4 § binds vid kommissionens tillstånd är orsaken i sista hand den att kommissionens tillstånd i anslutningsfördraget har ställts som villkor för utbetalning av vissa nationella stöd. Detta är en lösning som direkt anknyter till Finlands medlemskap i EU och det har avtalats

om saken vid medlemskapsförhandlingarna. Enligt utskottets uppfattning är kommissionens befogenhet att medge tillstånd ett exempel på de fall där ett medlemskap innebär överföring av befogenheter till EU:s institutioner. Detta är också en av orsakerna till att lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen i regeringens proposition nr 135 måste behandlas i s.k. inskränkt grundlagsordning enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen. — Utskottet har ännu inte tagit ställning till behandlingsordningen för denna lag om godkännande av fördraget.

Hänvisande till det ovan anförda och sitt utlåtande nr 11/1994 rd konstaterar utskottet att om 4 § i jord- och skogsbruksutskottets begäran om utlåtande först ändras på det sätt som anförts i detta utlåtande, kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, men bara om andra behandlingen, som är avgörande för lagens innehåll och därmed också dess ingress, inte slutförs innan lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen har godkänts i riksdagen.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget i den form jord- och skogsbruksutskottet föreslår måste behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen,

men att det kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om de statsförfattningsrättsliga anmärkningarna mot första meningen i 4 § 1 mom. i begäran om utlåtande vederbörligen beaktas och om andra behandlingen av lagförslaget inte slutförs innan lagförslaget i regeringens proposition nr 135 har godkänts.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö samt medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, J. Leppänen, Moi-

lanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö.

Avvikande åsikter

I

Jord- och skogsbruksutskottet har bett grundlagsutskottet avge ett utlåtande om en omformulering av 4 § i lagförslaget i regeringens proposition nr 148.

Vi anser att den nya formuleringen av 4 § överensstämmer med de krav som ställs i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och de tillstånd som krävs av unionen för nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodling.

Att beakta kommissionens tillståndsförfarande på detta sätt står i samklang med de restriktioner i suveräniteten som ingår i lagen om godkännande av fördraget om Finlands anslutning till

Europeiska unionen. Vi anser att lagförslaget i sig inte överför nationell budgetmakt till kommissionen.

På grund av det ovan stående kan vi inte omfatta den hållning majoriteten av utskottsmedlemmarna har intagit utan anser att utskottet borde ha föreslagit

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om andra behandlingen av lagförslaget inte slutförs innan lagförslaget i proposition nr 135 har godkänts.

Helsingfors den 4 oktober 1994

Matti Väistö
Sauli Niinistö

Johannes Leppänen
Tero Mölsä

Pekka Viljanen

II

I både utlåtande nr 13 (30.9.1994) och det nya utlåtandet nr 13 a (4.10.1994) anser grundlagsutskottet att jord- och skogsbruksutskottet bör göra vissa ändringar i regeringens proposition med förslag till lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdshushållningen (RP 148) för att lagen skall kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Jag omfattar de ändringsförslag utskottsmajoriteten har framställt.

En svårighet med lagstiftningsordningen är att problemet med att budgetanslagen är beroende av vad EG-kommissionen fattar för beslut alltså kommer att kvarstå. En fingervisning om vad svårigheterna går ut på ger ett utlåtande som grundlagsutskottet fick 4.10.1994 av en statsförfattningsexpert. I utlåtandet sägs bl.a. följande:

”Sett ur lagstiftningsperspektiv betyder beslutet av kommissionen att den bestämmer hur stor

den lagstadgade utgiften i budgeten skall vara — oavsett om beslutet innebär att kommissionen accepterar den nivå (maximigränsen) som statsrådet föreslår eller går in för en lägre nivå. Jag anser att den föreslagna paragrafen i så hög grad binds vid beslutsprocesser utanför Finlands statsapparat att paragrafen inte överensstämmer med den externa suveränitet som 1 § regeringsformen kräver, eftersom kopplingen har ett viktigt ekonomiskt innehåll och spelar en viktig roll för den direkta bindande verkan av ett beslut utifrån.”

Sakkunnigutlåtandet betyder att en paragraf som innehåller en bindning av detta slag bör stiftas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen oavsett i vilket lagrum det talas om bindningen.

Helsingfors den 4 oktober 1994

Ensio Laine

III

Jag omfattar slutledningarna och motiveringen i rdm. Laines avvikande åsikt. Men jag anser ändå att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om paragrafen om relationerna mellan statsbudgeten

och tillstånd från kommissionen får följande formulering: "I statsbudgeten avsätts anslag för nationella stöd inom de gränser som kommissionen tillåter."

Helsingfors den 4 oktober 1994

Marjut Kaarilahti