

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2007 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar om strukturstöd till jordbruket, finansiering av riksomfattande utveckling av och forskning kring landsbygden samt av forskning kring jordbruk och livsmedelsekonomi samt ändring av vissa lagar som har samband med utveckling av landsbygden**

*Till jord- och skogsbruksutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 17 oktober 2007 en proposition med förslag till lagar om strukturstöd till jordbruket, finansiering av riksomfattande utveckling av och forskning kring landsbygden samt av forskning kring jordbruk och livsmedelsekonomi samt ändring av vissa lagar som har samband med utveckling av landsbygden (RP 113/2007 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Susanna Paakkola, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om strukturstöd till jordbruket. I lagen ska föreskrivas om investeringsstöd för gårdsbruk som beviljas för förbättring av jordbrukets struktur och startstöd till unga jordbrukare. Lagen ska tillämpas på stöd som Europeiska gemenskapen delfinansierar och på stöd som i sin helhet finansieras med nationella medel. Lagen gäller strukturstöd till jordbruket enligt programmet för utveckling av landsbygden på det finländska fastlandet 2007—

2013 och strukturstöd som förvaltas inom ramen för separata stödssystem.

Regeringen föreslår också lagar om finansiering av riksomfattande utveckling av och forskning kring landsbygden samt av forskning kring jordbruk och livsmedelsekonomi, om ändring av lagen om stöd för utveckling av landsbygden, ändring av lagen om finansiering av landsbygdsnärningar, om införande av en lag om ändring av lagen om finansiering av landsbygdsnä-

ringar, om ändring av lagen om gårdsbrukets utvecklingsfond och om ändring av 14 § i lagen om överlåtelseskatt.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2008. Lagen om överlåtelseskatt avses dock träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms särskilt genom förordning av statsrådet. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2008 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen mot grundlagens 80 § om krav på

att normer ska utfärdas genom lag och bemyndigande att utfärda förordning samt normgivningsbemyndigande, 10 § 1 mom. om skydd för personuppgifter, 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter, 81 § 2 mom. om statliga avgifter och 21 § om rättskydd. I lagförslaget ingår flera bestämmelser som är betydelsefulla för tolkningen av grundlagen och därför är det bra om riksdagens grundlagsutskott yttrar sig om lagstiftningsordningen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Bemyndigande att utfärda förordning*

Bemyndigandena att utfärda förordning i lagförslaget uppfyller i det stora hela kraven i 80 § 1 mom. i grundlagen och motsvarar grundlagsutskottets praxis i fråga om lagstiftning om jordbruksstöd (GrUU 25/2005 rd, s. 4—5, GrUU 48/2001 rd, s. 3—4, GrUU 47/2001 rd, s. 2—3, se också GrUU 46/2001 rd, s. 2).

Utskottet vill i alla fall ta upp sista meningen i 3 § 3 mom. i lagförslag 1. Där sägs att det ska föreskrivas genom förordning av statsrådet om införandet och varaktigheten av stödsystemet i enlighet med Europeiska gemenskapens lagstiftning och inom ramen för de medel som är disponibla av stödsystemet. Utan någon närmare styrning förefaller bestämmelsen ganska öppen, eftersom det ändå handlar om en mycket betydande befogenhet att utfärda förordning. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen lämpligen bör kompletteras med ytterligare epitet som styr eller begränsar denna befogenhet.

Enligt 64 § 1 mom. i lagförslag 4 utfärdar statsrådet vid behov närmare bestämmelser om de omständigheter som enligt Europeiska gemenskapens lagstiftning har överförts på medlemsstaten att bestämma. Bestämmelsen är onödigt öppen med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Grundlagsutskottet menar att det utifrån 80 § 1 mom. i grundlagen krävs mer än bara en förordning för att utfärda

bestämmelser om omständigheter som enligt Europeiska gemenskapens lagstiftning har överförts på medlemsstaten att bestämma. Det är skäl att skriva in begränsningar i befogenheten att utfärda förordning i lagen. Motsvarande begränsningar kan med fördel övervägas också i 6 § 3 mom. och 7 § 4 mom. i lagförslag 1 och 10 § 4 mom. i lagförslag 4.

#### *Upplysningskyldighet*

Bestämmelser om stödtagarens upplysningskyldighet gentemot arbetskrafts- och näringscentralen föreslås i 22 § 1 och 2 mom. i lagförslag 1. De är betydelsefulla med tanke på skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. och egendomskyddet i 15 § 1 mom. i grundlagen. Det framgår inte av 1 mom. om uppgifter ska lämnas på eget initiativ eller på begäran. Föreslagna 2 mom. är onödigt diffust. För att bestämmelserna ska uppfylla kraven på exakthet och noggrann avgränsning bör de enligt grundlagsutskottets uppfattning preciseras t.ex. så att 1 och 2 mom. sammanställs till en helhet som individualiserat föreskriver hurdana förändringar i omständigheterna stödtagaren självant ska lämna upplysning om och exakt anger vilka omständigheter arbetskrafts- och näringscentralen kan begära uppgifter om av stödtagaren. Det avgörande vid gränsdragningen bör vara om det är naturligt att stödtagaren förutsätts anmäla en sak på eget initiativ eller om det är lämpligare att arbetskrafts- och näringscentralen till exempel med

jämna mellanrum uppmanar stödtagaren att lämna upplysningar, om de är nödvändiga för att avgöra någon fråga (GrUU 15/2002 rd, s. 3/I—II).

*När utbetalningen av stöd får avbrytas och stödet återkrävas*

Arbetskrafts- och näringscentralen är skyldig att avbryta utbetalningen av stödet och att kräva det tillbaka på de grunder som anges i 46 § i lagförslag 1. Enligt 1 mom. 1—3 punkten ska det ske när villkoren för att bevilja eller betala ut stödet inte har uppfyllts, stödtagaren har gett felaktiga eller bristfälliga uppgifter som i väsentlig grad har inverkat på att stöd har beviljats eller betalats ut eller om stödvillkoren inte har iakttagits.

Strukturstöden måste ses som ytterst betydelsefulla förmåner med förmögenhetsvärde, för att inte säga som faktiska villkor, för möjligheterna att bedriva jordbruksnäring, för de utgör ett centralt inslag i gårdarnas grundläggande inkomst. Beslut om att avbryta utbetalningen av stöd och att återkräva dem måste bedömas mot 18 § om näringsfrihet i grundlagen (GrUU 46/2006 rd). Bedömningen bör göras mot proportionalitetsprincipen, som är en allmän princip som möjliggör begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Tanken är att det krävs mer än obetydliga fel, brister eller försummelser för att utbetalningen av stöd ska kunna avbrytas eller stöd återkrävas. När frågan om återkallande av tillstånd har behandlats i lagstiftningen om näringsverksamhet, har grundlagsutskottet brukat hävda att proportionaliteten kräver att det finns en koppling till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till att bristfälligheter i verksamheten skulle ha avhjälpats samt att åtgärder inte vidtas förrän den berörda personen har fått tillfälle att rätta till felet (GrUU 41/2006 rd, s. 3/I, GrUU 48/2005 rd, s. 2/I, GrUU 7/2005 rd, s. 9, se också GrUU 28/2006 rd, s. 3/I, GrUU 12/2006 rd, s. 2—3, GrUU 44/2004 rd, s. 3/I). Utskottet anser att bestämmelserna lämpligen bör ses över till denna del.

Enligt 49 § i lagförslag 1 kan arbetskrafts- och näringscentralen helt eller delvis avstå från att

driva in belopp som betalats felaktigt eller utan grund eller ränta som betalats på beloppet, om det som en helhet betraktat med hänsyn till stödtagarens omständigheter och verksamhet är oskäligt att driva in det fulla beloppet. När det gäller lagstiftningens proportionalitet ser grundlagsutskottet vissa problem med att arbetskrafts- och näringscentralen får pröva ("kan ... avstå") om en återindrivning som helhet betraktat är oskälig eller inte (GrUU 13/2007 rd, s. 2/II, GrUU 41/2006 rd, s. 3/II). Bestämmelserna bör ses över så att det betalade beloppet eller räntan inte drivs in när det är oskäligt.

*Organ som beviljar förhandsgodkännande*

Enligt 58 § 1 mom. i lagförslag 1 kan jord- och skogsbruksministeriet för viss tid eller tills vidare bemyndiga ett organ att bevilja förhandsgodkännande för byggprodukter som är avsedda att användas inom jordbruket. Utifrån samma paragrafs 3 mom. tillämpas på övervakning och återkallande av organets bemyndigande 24 § 2—4 mom. och 25 § i lagen om godkännande av byggprodukter. Enligt propositionens motivering ska organet vara en sammanslutning som har förutsättningar att utföra uppgifterna på ett sakkunnigt, tillförlitligt, solitt och oavhängigt sätt. Om bemyndigandet återkallas, inverkar det på rätten att utöva näring, som är tryggad i 18 § 1 mom. i grundlagen. Att hänvisningsbestämmelserna tillämpas "i tillämpliga delar" uppfyller dåligt kravet på att en lag ska vara exakt och noggrant avgränsad. De måste enligt grundlagsutskottets mening preciseras.

*Besvärsförbud*

Ett beslut av arbetskrafts- och näringscentralen som avses i 20 § 2 och 3 mom. i lagförslag 1 får enligt 66 § inte överklagas separat genom besvär. Med stöd av 20 § 2 mom. får stödojektet inte användas för andra ändamål på fem år och inte heller överlåtas utan tillstånd. Utifrån 3 mom. är det förbjudet att lägga ned eller väsentligt inskränka den företagsverksamhet som stöds eller överlåta verksamheten på någon annan utan tillstånd av arbetskrafts- och näringscentralen. Om överlåtelsestillstånd vägras, är det

enligt propositionens motivering inte ett sådant slutgiltigt avgörande i sak som gäller stödtagarens rätt och skyldighet och som har omedelbar verkan. Om överlåtelse sker trots ett negativt tillståndsbeslut, får beslutet verkningar så fort ett beslut fattas om att avbryta utbetalningen eller kräva tillbaka stödet. I så fall räcker det om man får överklaga det sistnämnda beslutet. Bestämmelserna måste bedömas mot egendomsskyddet i grundlagens 15 §, rätten att fritt välja näring i 18 § 1 mom. och rättsskyddet i 21 §.

Egendomsskyddet omfattar utöver rätt att disponera och använda sin egendom också rätt att bestämma över den. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna skyddas avtalsfriheten således i viss mån av bestämmelserna om tryggad egendom (RP 309/1993 rd, GrUU 41/2006 rd, s. 2/II). Tillståndsplikten är inte i sig ett problem för egendomsskyddet eller näringsfriheten, utan det viktigaste är att det föreskrivs om tillståndsplikt genom lag och att bestämmelserna är exakta och noggrant avgränsade och att tillståndsvillkoren och innehållet framgår av lagen. Dessutom spelar det en viss roll om tillståndet bestäms enligt bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning (GrUU 31/2006 rd, s. 2/I, GrUU 6/2006 rd, s. 3/I, GrUU 33/2005 rd, s. 2).

Tillstånd för överlåtelse kräver enligt 20 § 2 och 3 mom. i lagförslag 1 att överlåtelsemottagaren uppfyller villkoren för att få tillstånd och att den stödda företagsverksamheten inte ändrar karaktär i väsentlig grad. Tillståndsvillkoren anges exakt och med noggrann avgränsning i kapi-

tel 3—4 och kapitel 6. Men de rättsliga villkoren för tillståndsbeslutet måste bedömas som en självständig rättslig fråga, som bör kunna överklagas. Stödtagarens och överlåtelsemottagarens rättssäkerhet sätts på spel om beslutet om huruvida tillståndsvillkoren uppfylls eller inte kan tas upp till behandling i ett oavhängigt rättsskipningsorgan först i samband med ett beslut om återkrav eller avbrytande av utbetalningen av stödet. Eftersom det handlar om en inskränkning i ägarens bestämmanderätt, som omfattas av egendomsskyddet, och i individens rättigheter och skyldigheter, är det lämpligt att beslutet om huruvida villkoren för tillstånd har uppfyllts eller inte tas upp till behandling i ett oavhängigt rättsskipningsorgan så som föreskrivs i 21 § 1 mom. i grundlagen. Också själva tillståndsbeslutet begränsar stödtagarens möjligheter att överlåta sin egendom och tangerar därmed individens rättigheter och skyldigheter. Därför måste också det kunna överklagas. Detsamma gäller ett beslut av Arbetskrafts- och Näringscentralen enligt 27 § 2 mom., om det gäller ändring av vissa lånevillkor. Ett sådant tillståndsbeslut inverkar på avtalsfriheten. Grundlagsutskottet anser att de tillståndsvillkor som avses i 20 § 2 och 3 mom. samt 27 § 2 mom. måste strykas i 66 § i lagförslag 1.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet föreslår

*att lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 15 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Tuomo Hänninen /cent  
Ulla Karvo /saml  
Elsi Katainen /cent  
Kimmo Kiljunen /sd  
Esko Kiviranta /cent  
Kari Kärkkäinen /kd  
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna  
Mikaela Nylander /sv  
Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vänst  
Tapani Tölli /cent  
Tuulikki Ukkola /saml  
Antti Vuolanne /sd  
ers. Juha Hakola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.