

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 47/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 oktober 2001 en proposition med förslag till lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen (RP 168/2001 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Esko Laurila, jord- och skogsbruksministeriet
- sakkunniga Outi Suviranta, justitieministeriet
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen. Lagen skall ha samma rubrik som den tidigare. Den föreslagna lagens räckvidd omfattar inom gränserna för de anslag som anvisats i statsbudgeten de nationella stöd som beviljas jordbruket och trädgårdsodlingen i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Lagen tillämpas inte på stöd och arvoden med full gemenskapsfinansiering och inte på stöd som beviljas utifrån lagen om finansiering av landsbygdsnärings, lagen om finansiering av renhushållning och naturnärings eller skoltlagen. I lagförslaget ingår bestämmelser om stödformer och beslut om dem, grunder för fastställande av stöd, sänkning och förvägran av stöd samt enskilda procedurfrågor. Förslaget bygger huvudsakligen på den gällande lagen och gällande praxis. Reformens främsta syfte är att lagstiftningen om nationella stöd till jordbruket

och trädgårdsodlingen skall uppfylla kraven i den nya grundlagen.

Propositionen har samband med propositionen med förslag till lagstiftning om inrättande av Landsbygdsverket.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2002.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen berör de föreslagna bestämmelserna om grunderna för fastställande av stöd samt sänkning och förvägran av stöd grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Men bestämmelserna ingriper inte i omständigheter som är skyddade i grundlagen. Därför kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av ärendets principiella natur har regeringen i alla fall ansett det tillrådligt att riksdagen begär ett utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet medan den behandlas i riksdagen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Bemyndigande att utfärda förordning

Det huvudsakliga syftet med den föreslagna lagen är att lyfta regleringen av grunderna för stödsystemet upp på lagnivå för att lagstiftningen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen skall svara mot kraven i grundlagen. I lagen ingår bestämmelser om olika stödformer, grunderna för att fastställa stöd och villkoren för att sänka och förvägra stöd samt om de jordbrukare och trädgårdsodlare som omfattas av stödordningen. Men stödordningen föreslås i betydande delar bli reglerad genom författningar på lägre nivå än lag. Enligt 7 § 1 mom. föreslås det bli föreskrivet genom förordning av statsrådet om beloppet av stöden, nivåerna på stöden per enhet samt stödområdena. Likaså föreslås det bli föreskrivet genom förordning av statsrådet inte bara om varje stödform i enskilda detaljer utan också om övriga villkor för stöd och grunderna för fastställande av stöd (9 § 3 mom., 10 § 6 mom., 11 § 4 mom., 12 § 4 mom., 13 § 4 mom. och 14 § 4 mom.). I fråga om andra stöd än de som avses i 9—14 § föreskrivs utifrån 15 § 3 mom. genom förordning av statsrådet också om stödformerna och hur länge stöden gäller. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet föreskrivs enligt lagförslaget om det tekniska detaljerna kring varje stödform (9 § 4 mom., 10 § 7 mom., 11 § 5 mom., 12 § 5 mom., 13 § 5 mom. och 14 § 5 mom.).

Detta förslag som bygger på en rätt omfattande delegering av den lagstiftande makten måste bedömas med hänsyn till 80 § grundlagen. Enligt 80 § 1 mom. kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Utgångspunkten för 80 § 1 mom. grundlagen är att det är statsrådet som utfärdar förordningar. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar i frågor när-

mast av teknisk natur eller mindre samhällelig och politisk betydelse (se GrUU 34/2000 rd, s. 3—4 och GrUU 43/2000 rd, s. 2—3). Det har varit praxis i grundlagsutskottet att kräva att den bemyndigande lagen skall vara exakt och noggrant avgränsad.

Fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen, artiklarna 87—89 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och annan lagstiftning av Europeiska gemenskapen bestämmer om nationella stöd kan tillåtas eller inte. Enligt föreslagna 1 § kan stöd beviljas inom ramen för denna reglering och gränserna för det anslag som anvisats i budgetpropositionen. Det betyder att stöden är beroende av prövning. I lagen föreslås inte bli föreskrivet om rätt för den som omfattas av stödordningens tillämpningsområde att få stöd. De nationella stöden är dock viktiga inkomstkällor för jordbrukare och trädgårdsodlare och därför är det motiverat att lagstifta om grunderna för stödordningen.

Bemyndigandet för statsrådet att utfärda förordningar är på det hela taget tillräckligt noggrant avgränsat i lagförslaget. Bemyndigandet inskränker sig till nationella stödformer enligt gemenskapslagstiftningen och därtill begränsas de av bestämmelserna i den föreslagna lagen och riksdagens beslut om anslagen i statsbudgeten, anslagens ändamål och andra budgetmotiveringar (se GrUU 13/1994 rd). Statsrådet har traditionellt haft behörighet att utfärda normer om tillämpningen av budgeten och bestämmelser som kompletterar budgetens anslagsnormer. Avsikten med bestämmelserna i grundlagen om delegering av den lagstiftande makten och behörigheten att utfärda förordningar har inte varit att inskränka statsrådets normgivningsbehörighet (se RP 1/1998 rd, s. 133/I). Efter grundlagsreformen har lagen om statsbudgeten kompletterats med en allmän bestämmelse om statsrådets behörighet. Enligt 7 c § i lagen om statsbudgeten kan närmare bestämmelser om användningen av ett anslag i enlighet med budgeten utfärdas av statsrådet genom förordning.

Med stöd av det ovan anförda är förslaget om att utfärdandet av närmare bestämmelser om stöd skall delegeras genom förordning av statsrådet inte problematiskt med tanke på grundlagen. Utskottet anser det i alla fall lämpligt att det klarare framgår av själva bemyndigandebestämmelserna i vilka andra avseenden de förordningar som utfärdas med stöd av bemyndigandet avser att precisera regleringen (t.ex. "*Närmare bestämmelser om ...* kan utfärdas genom förordning av statsrådet"; se GrUU 39/2001 rd, s. 2—3). Samma anmärkning gäller de föreslagna bestämmelserna om jord- och skogsbruksministeriets befogenhet att utfärda förordning.

På grund av stödordningens budgetbundenhet (och EU-bundenhet) finns det enligt utskottets mening inget hinder för att statsrådet med stöd av föreslagna 15 § 3 mom. föreskriver om stödformer som kompletterar de grundläggande stöd inom systemet som avses i 9—14 §.

Utskottet understryker att bestämmelsen i 80 § 1 mom. grundlagen om området för lag inskränker innehållet i bestämmelser som utfärdas direkt genom förordning liksom också tolkningen av bemyndigandebestämmelserna (se t.ex. GrUU 39/2001 rd, s. 3/I). Genom förordning av statsrådet eller ministerierna kan det således inte utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som i övrigt hör till området för lag. Genom förordning kan till exempel en stödtagare inte påföras andra skyldigheter än sådana som beror av lag när det lagstiftas om "övrige villkor för stödet och för fastställandet av det" i befogenhetsbestämmelserna om olika stödformer eller "villkoren för stöd" som grundar sig på en förbindelse enligt 7 § 2 mom. Utskottet påpekar att det med stöd av föreslagna 4 § 2 mom. inte går att föreskriva genom förordning av statsrådet om grunderna för den enskildes rättsliga ställning eller verkställandet av de stödvillkor som Europeiska gemenskapen ställer, om bestämmelserna annars hör till området för lag (se också GrUU 26/2001 rd, s. 6/I).

Enligt 18 § 3 mom. kan avvikelser ske från bestämmelserna i 1 mom. i samma paragraf i fall

som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Bemyndigandet är alltför öppet. Av propositionens motivering (s. 16/II) framgår att bemyndigandet behövs främst för att tillsynspåföljderna skall kunna samordnas och oskäligt stränga påföljder undvikas. Bemyndigandet måste preciseras så att det bättre svarar mot sitt syfte.

Enligt föreslagna 25 § 1 mom. skall det stöd som avses i lagen sökas hos behörig landsbygdsnäringsmyndighet. Men utifrån samma paragraf 3 mom. ser det ut som om jord- och skogsbruksministeriet skulle ha rätt att föreskriva om den behöriga myndigheten. Ur stödtagarens synvinkel kan stödbestämmelsen till sin betydelse jämföras med en reglering av hans eller hennes rättigheter och därför är det nödvändigt att den behöriga myndigheten anges mera exakt i lagen än vad som föreslagits (se t.ex. GrUU 7/2001 rd, s. 4/II och GrUU 21/2001 rd, s. 4/I). Minimikravet är att eventuella behöriga myndigheter räknas upp i lagen.

Förhandlingsförfarande

I 8 § föreslås bli bestämt om förhandlingar mellan staten och centralorganisationerna för lantbruksproducenterna om framläggandet av förslag beträffande nationella stöd för Europeiska gemenskapen. Förslaget svarar i sak mot 4 § i den gällande lagen, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 13/1994 rd och GrUU 13a/1994 rd). Utskottet bedömde då att en procedurförpliktelse som inte slutgiltigt binder statsrådets beslutanderätt inte beredde problem med tanke på grundlagen. I överensstämmelse med denna ståndpunkt anser utskottet att lydelsen i 8 § 2 mom. absolut måste ses över. Det måste framgå klarare än vad nu är fallet att det i samtliga fall hör till statsrådet att bestämma om framläggande av förslag. Momentet kunde lyda till exempel som följer: "Statsrådet beslutar om framläggandet av förslag för Europeiska gemenskapen. Statsrådet fattar beslut i saken också i det fall att något avtal enligt 1 mom. inte fås till stånd för den tidpunkt som jord- och skogsbruksministeriet särskilt angivit."

GrUU 47/2001 rd — RP 168/2001 rd

Andra omständigheter

Av 27 § bör framgå att Landsbygdsverket är den myndighet som beviljar det undantag som avses i paragrafen (se 30 § 2 mom.).

I 5 § 2 mom. ingår en hänvisning till Landsbygdsverkets behörighet att utfärda föreskrifter. Hänvisningen har tagits med i informativt syfte. Utifrån en annan proposition har bestämmelser om detta föreslagits i 13 § om lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnärningar. Grundlagsutskottet har be-

dömt denna befogenhetsbestämmelse i sitt utlåtande om propositionen i fråga (GrUU 46/2001 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 14 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.