

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om statliga exportgarantier

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2001 en proposition med förslag till lag om statliga exportgarantier (RP 215/2000 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Risto Paaermaa och äldre regeringssekreterare Jorma Immonen, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsrådet Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om statliga exportgarantier. Genom den nya lagen upphävs den gällande lagen om exportgaranti.

Exportgaranti beviljas för den förlustrisk som kan uppstå i samband med export eller investeringar i utlandet. Internationella bestämmelser om exportgaranti som Finland åtagit sig att följa, internationella konkurrensfaktorer och miljökonsekvenserna av de projekt som garanti söks för skall vägas in i beslutet om exportgaranti. Statliga exportgarantier föreslås fortsättningsvis bli beviljade av statens specialfinansierings-

bolag Finnvera Abp, som också skall administrera garantierna.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så fort som möjligt sedan den blivit antagen och stadfäst.

I propositionen finns inget särskilt avsnitt om lagstiftningsordningen. Men den allmänna motiveringen tar upp konsekvenserna av den nya grundlagen "eftersom grunderna för överföring av lagstiftande makt och administrativa uppgifter på någon annan än en myndighet har totalt ändrats genom bestämmelserna i 80 och 124 § i den nya grundlagen."

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Grundlagens 124 §

I 124 § grundlagen föreskrivs att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myn-

digheter. Enligt 11 § i lagförslaget beviljas och administreras exportgarantierna av statens specialfinansieringsbolag Finnvera Abp. Exportgarantierna är förmåner med förmögenhetsvärde. I och med att Finnvera eller i sista hand Statsga-

ranticentralen, som står utanför statsbudgeten men som finansieras genom den (GrUU 11/1998 rd) beviljar garantierna, åtar de sig att ersätta de förluster som uppstår vid en viss verksamhet.

Trots att hela verksamheten med statliga exportgarantier har starka privaträttsliga drag är det enligt utskottets mening fråga om en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § grundlagen. Däremot är det inte här fråga om sådan betydande utövning av offentlig makt som avses i detta lagrum, eftersom besluten är förknippade med en rätt omfattande prövning och exportgarantierna är privaträttsliga avtal.

I grundlagen sägs att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter "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". Utskottet ser det som mycket lämpligt att ett bolag har hand om exportgarantierna, inte minst på grund av verksamhetens speciella karaktär. Vad gäller villkoren i övrigt underströk grundlagsutskottet i samband med den nya grundlagen att om förvaltningsuppgifter förs över på andra än myndigheter direkt genom lag eller med stöd av lag, är det viktigt att rättssäkerheten och god förvaltningssed säkerställs genom bestämmelser (GrUB 10/1998 rd, s. 33/II). Det har ansetts centralt att bestämmelserna om förvaltningsförfarande, offentlighet i myndigheternas verksamhet och språket vid myndigheter tillämpas (GrUU 23/2000 rd). Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är således att lagförslaget kompletteras med behövliga bestämmelser om att dessa allmänna bestämmelser skall tillämpas på statens exportgarantiverksamhet.

Grundlagens 80 §

Enligt 12 § i lagförslaget utfärdas närmare bestämmelser om de principer som skall följas i exportgarantiverksamheten i förekommande fall genom förordning av statsrådet. Principerna finns angivna i 1 mom. I 2 mom. sägs dessutom att närmare bestämmelser om verkställigheten

av lagen kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt 80 § 1 mom. grundlagen kan förordningar utfärdas med stöd av bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Rent generellt bör det noteras att detta lagrum i grundlagen redan direkt inskränker det som får ingå i förordningarna och analogt också tolkningen av bemyndigandebestämmelserna. Denna omständighet spelar en viss roll inte minst med tanke på det allmänna bemyndigandet i föreslagna 12 § 2 mom. De i 1 mom. specificerade befogenheterna att utfärda förordningar anknyter till olika bestämmelser som preciserar befogenheterna i tillräcklig grad med tanke på grundlagen.

Grundlagens 87 §

I 87 § grundlagen finns bestämmelser om fonder utanför statsbudgeten. Det föreliggande lagförslaget gäller inte direkt den nuvarande statsgarantifonden. Bestämmelserna i föreslagna 10 § om exportgarantiernas högsta belopp kan i princip inverka på hur stora statsgarantifondens ansvar kan bli och hur mycket fonden därmed kan växa ut. Men förslaget höjer inte garantiernas maximibelopp i nämnvärd grad. Inte heller exportgarantiernas ändamål förändras nämnvärt på grund av lagen. Därmed är den föreslagna lagen inte problematisk med tanke på 87 § grundlagen.

Grundlagens 81 §

Enligt 81 § 2 mom. grundlagen utfärdas bestämmelser om avgifter samt om de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet genom lag. Det är skäl att granska 8 § 1 mom. i den föreslagna lagen utifrån principerna i detta lagrum i grundlagen, eftersom det vid beviljande av exportgarantier är fråga om skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift i den mening som 124 § grundlagen avser (jfr GrUU 7/1994 rd).

Av grundlagen beror för det första kravet på att det skall utfärdas allmänna bestämmelser genom lag om vilka tjänsteåtgärder och tjänster som kan avgiftsbeläggas eller om vilka typer av prestationer som är helt avgiftsfria (RP 1/1998

rd, s. 133). Det är således inte nödvändigt att föreskriva på lagnivå för vilka åtgärder och tjänster avgifter faktiskt tas ut (GrUB 17/1990 rd, s. 5). I detta avseende är lagförslaget korrekt. I det förordningsutkast som ingår som bilaga till propositionen berörs verksamhetens avgiftsbelagdhet och avgiftsfrihet dock inte och det är en brist. Den föreslagna regleringen av avgifternas storlek föranleder inga anmärkningar, eftersom den allmänna grunden för avgifterna är att de skall täcka kostnaderna för verksamheten (GrUU 14/1993 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkning med anledning av garantierna för god förvaltning och rättssäkerheten blir tillbörligen beaktade.

Helsingfors den 14 februari 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf

Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.