

Jord- och skogsbruksutskottets betänkande nr 17 om regeringens proposition med förslag till lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdshushållningen

Riksdagen remitterade den 8 september 1994 regeringens proposition nr 148 till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Utskottet har begärt utlåtande av grundlagsutskottet om 4 § i lagförslaget och ett förslag till ändring av paragrafen. Utlåtandena (GrUU 13 och 13 a) ingår som bilagor till detta betänkande.

Utskottet har hört kanslichefen Reino Uronen, lantbruksrådet Esko Juvonen, lantbruksrådet Juhani Tuisku, lantbruksrådet Heimo Hanhilahti, äldre regeringssekreteraren Esko Laurila, yngre regeringssekreteraren Tanja Viljanen, yngre regeringssekreteraren Katriina Pessa, internationelle medarbetaren Juha Kärkkäinen, trädgårdsöverinspektören Taina Vesanto, överinspektören Hilikka Hakatie, tf. överinspektören Olli-Pekka Peltomäki, föredraganden Pekka Sandholm, specialplaneraren Seija Ahonen och planeraren Tapani Sirviö vid jord- och skogsbruksministeriet, handelsrådet Jarmo Vaittinen vid utrikesministeriet, äldre budgetsekreteraren Elina Selinheimo vid finansministeriet, lagstiftningsrådet Heikki Karapuu, lagstiftningssekreteraren Pekka Aalto och lagstiftningssekreteraren Jaana Jääskeläinen vid justitieministeriet, tf. regeringsrådet Elise Pekkala vid handels- och industriministeriet, överinspektören Terttu Melvasalo vid miljöministeriet, byråchefen Tuulikki Haikarainen vid social- och hälsovårdsministeriet, avdelningsdirektören Keijo Hyvönen, sektionschefen Olavi Lindstedt, sektionschefen Timo Mikkilä, sektionschefen Johannes Ijas, finansielle ombudsmannen Antti Huhtamäki, utsädesombudet Juha Ruippo och trädgårdsombudsmannen Eija Laitinen vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, ordföranden Ola Rosendahl, sekreteraren Tage Ginström och trädgårdsombudsmannen Bo Linde vid Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund, landskapsagronomen Henry Lindström vid Ålands landskapsstyrelse, direktören Jorma Kumpulainen vid Lantbrukets forskningscentral, distriktschefen Sirkka Laakia vid

Åbo landsbygdsnäringsdistrikt, distriktschefen Sakari Ängeslevä vid Sydösterbottens landsbygdsnäringsdistrikt, biträdande distriktschefen Vilho Takamäki vid Nylands landsbygdsnäringsdistrikt, direktören Ritva Huttunen vid Statens spannmålsförråd, vice verkställande direktören Matti Hannula, direktören Antero Leino och utrikeshandelschefen Lea Lastikka vid Livsmedelsindustriförbundet, generalsekreteraren Leena Simonen vid Finlands konsumentförbund, ombudsmannen Jouni Filppa vid Paliskuntain yhdistys, I vice ordföranden Helvi Nuorgam-Poutasuo vid Samedelegationen, ombudsmannen Ismo Ojala och ordföranden för förvaltningsrådet Pekka Rönkkö vid Handelsträdgårdsförbundet, specialkonsulenten Tuija Tanska vid Frukt- och bärödlarnas Förbund, verkställande direktören Pekka Metsola vid Trädgårdsförbundet, plantskolekonsulenten Jouko Timonen vid plantskoleodlarna r.f., ordföranden Matti Vinnikainen vid Rotfruktsproducenterna r.f., ombudsmannen Jarmo Sipilä vid Finlands Fjäderfäförbund, ombudsmannen Pekka Terhemaa vid Förbundet för Ekologisk Odling, utbildningschefen Tuomas Perheentupa och konsulenten för ekologisk odling Kirsti Salo vid Suomen 4 H-liitto, chefen för utveckling av den ekologiska produktionen Kaarlo Kinnunen samtidigt som representant för Maaseutukeskusten Liitto och Svenska lantbrukssällskapens förbund, ordföranden Marja-Liisa Ylitalo och medlemmen Risto Salminen vid Svinhushållningsklubbarnas arbetsutskott, pensionschefen Pentti Saarimäki vid Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, upphandlingschefen Juha Ruohola vid Lounais-Suomen Osuusteurastamo och verkställande direktören för Broilertalo Oy Matti Perkonoja samtidigt som representanter för LSO-koncernen, verkställande direktören Seppo Paatelainen vid Lihapolar Oy, juristen Vesa Silaskivi vid Valio Oy, verkställande direktören Juhani Kuusisto vid Sucros Oy, kommunikationsdirektören Esko Lindstedt vid Cultor Ab, vice verkställande di-

rektören Matti Suokas vid Finska Socker Ab, direktören Anssi Aapola vid Raisio Koncernen, marknadsdirektören Pentti Karri vid Mildola Oy, direktören för Maatalouskesko Kimmo Vilppula vid Kesko Ab, verkställande direktören Jussi Kotipelto vid Finska Foder Ab, produktionschefen Teuvo Pollari vid Oy Alko Ab:s industrienhet i Koskenkorva, professorn Mikael Hidén och professorn Ilkka Saraviita. Därtill har professorn Kaarlo Tuori vid Helsingfors universitet lämnat ett skriftligt expertutlåtande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdshushållningen. De nationella stöden enligt propositionen baserar sig på fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (EU) (anslutningsfördraget) och på ett anknytande principbeslut av statsrådet från den 27 maj 1994 angående anpassning av jordbruket och livsmedelssektorn samt regional- och strukturpolitiken i Finland till ett EU-medlemskap.

Lagen skall inte tillämpas på stöd för investeringar i jordbruk och trädgårdshushållning, inte heller på strukturstöd som delfinansieras av Europeiska gemenskapen (EG). För dessa stöd har regeringen avlåtit en särskild proposition till riksdagen med förslag till lag om strukturpolitiska åtgärder inom jord- och skogsbruket samt om ändring av landsbygdsnäringslagen och vissa andra lagar (RP 164). Lagen skall inte gälla ersättningar som betalas till industrin, statens spannmålsförråd, handeln och lantgårdar för förluster som uppstår när lager minskat i värde. Dessa ersättningar kommer enligt planerna att betalas ut med stöd av lagen om marknadssystemet för lantbruksprodukter (1518/93), som föreslås bli upphävd om Finland blir medlem i EU. Regeringens proposition med förslag till lag om upphävande av vissa lagar som hänförs sig till lantbruket (RP 145) innefattar övergångsbestämmelser om ersättningar för förluster som uppstår när lager minskar i värde. Också de gällande nationella stöd som inte berörs av anslutningsfördraget och som kommer att ges ut också om Finland blir medlem i EU (t.ex. stöd för jordbruksrådgivning, forskning, avbytarverksamhet och skördeskador) står utanför den föreslagna lagen. De stöd som helt och hållet finansieras av EG, de s.k. CAP-stöden (bl.a. ersättning för prissänkning på spannmål, trädesbidrag,

arealbidrag för oljeväxter och proteinväxter, bidrag för dikor och tjuvar), skall i Finland genomföras med stöd av en lag om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik. Riksdagen behandlar för närvarande propositionen med ett förslag till lag om detta (RP 149).

Syftet med de föreslagna stöden är att Finlands jordbruk och trädgårdshushållning skall integreras fullt ut med EG:s gemensamma jordbrukspolitik och att jordbruket och trädgårdshushållningen skall fortleva i vårt land. De nationella stöd som kommer att betalas ut är stöd under en övergångsperiod, nordligt stöd och nationellt specialstöd. Enligt propositionen är det statsrådet som bestämmer om stöden. En förutsättning för att stöden skall kunna införas är dock att EG-kommissionen godkänner dem. Vidare innefattar propositionen paragrafer om hur stöd skall sökas, betalas ut och stödkriterierna kontrolleras.

Propositionen anknyter till regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135). Propositionen nämns nedan EU-propositionen, och jord- och skogsbruksutskottet kommer senare att avge ett utlåtande om den. Därutöver anknyter propositionen till propositionen om statsbudgeten för 1995.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som Finlands EU-medlemskap. Om tidpunkten för ikraftträdandet stadgas genom förordning.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Finlands och EG:s marknadsordningar för jordbruksprodukter

Enligt propositionen regleras priserna och marknaden för jordbruksprodukter i Finland genom lagen om marknadssystemet för lantbruksprodukter (1518/93). Lagen har ersatt lantbruksinkomstsystemet som funnits sedan 1956. Syftet med den föreslagna lagen är att ge lantbruksproducenterna en rättvis inkomstnivå, säkerställa marknadsföringen av jordbruksprodukter och förbättra kvaliteten på dem, främja produktiviteten och sänka kostnadsnivån inom jordbruket, trygga tillgången på livsmedel och garantera måttliga konsumentpriser. Dessa mål skall uppnås genom rikt- och minimipriser på

jordbruksprodukter, importskydd och exportstöd, insatser för att garantera marknaden, pris- och inkomststöd och vid behov också genom andra åtgärder. Jordbruksprodukter och förädlade jordbruksprodukter kan därtill köpas för lagring och stöd betalas ut för konsumtion i Finland. Vid marknadsföring av jordbruksprodukter och bearbetade jordbruksprodukter får pris-skillnadsersättningar betalas för exportfrämjande insatser. Marknadsföringen av jordbruksprodukter finansieras med anslag i statsbudgeten, importavgifter och tullar samt genom skatter och avgifter som tas ut hos jordbruksproducenterna. Även anslag för pris- och inkomststöd kan användas för marknadsföring. Staten och lantbruksproducenternas centralorganisationer förhandlar och kommer överens om rikt- och minimipriser, pris- och inkomststöd samt om åtgärder för att trygga marknadsföringen.

De generella målen och medlen i EG:s gemensamma jordbrukspolitik stämmer i hög grad överens med målen och medlen i Finlands jordbrukspolitik. EG reglerar priser och marknader för jordbruksprodukter med hjälp av gemensamma marknadsordningar (19). Mekanismerna för de enskilda produktgrupperna bygger till största delen på samma principer, nämligen en gemensam prismekanism, importskydd, exportstöd samt styrmekanismer för bidrag och produktion. Om Finland blir medlem i EG kommer våra marknadsordningar att ersättas av EG:s.

Förhandlingsresultatet

Utgångspunkten för Finlands förhandlingar om jordbruket och trädgårdshushållningen var att dessa branscher skulle anpassas till unionens mekanismer med hjälp av gradvis fortskridande övergångsperioder (ACA-mekanismen). Vidare ansåg Finland det vara viktigt att stödnivåerna var tillfredsställande med tanke på att vi bör få ersättning för de konkurrensnackdelar vi har på grund av våra naturförhållanden. Finland hade helst sett att hela landet hade omfattats av stödet för områden med ogynnsamma produktionsförhållanden (LFA) och det nordliga stödet. Det nordliga stödet var dimensionerat med tanke på att Finland skulle få bibehålla sin stödnivå. Vidare var avsikten att stödet skulle delfinansieras av gemenskapen.

Utskottet framhåller att Finland inte uppnådde förhandlingsmålen när det gäller prisanpassningen, utan Finland måste enligt fördraget genomföra en prisanpassning omedelbart när med-

lemskapet träder i kraft. Inte heller målen för stödområden och själva stödnivåerna uppnåddes fullt ut. Utskottet uppmärksammade dessa mål i samband med behandlingen av statsrådets redogörelse om konsekvenserna av ett EG-medlemskap (JsUU 1/1992 rd). Förhandlingarna resulterade i att 85 procent av den odlade jordbruksmarken i Finland omfattas av LFA-stödet. Det nordliga stödet som helt och hållet finansieras med nationella medel täcker i regel bara regioner norr om 62:a breddgraden. Utöver dessa stöd kom parterna överens om vissa andra nationella och delvis EG-finansierade bidrag. Bland stöden märks stödet under en övergångsperiod på fem år, ett nationellt specialstöd för att avhjälpa allvarliga svårigheter och ett stöd för miljöjordbruk som överensstämmer med EG:s gällande stödordningar. I sista hand behöver Finland alltid tillstånd från EG-kommissionen när stöd skall betalas ut. Enligt vad utskottet har erfarit har kommissionen ännu inte godkänt beloppet för det nordliga stödet, miljöstödet, de regionala gränserna för LFA-stödet och vissa strukturpolitiska åtgärder.

Beträffande förhandlingsresultatet för de enskilda jordbruksvarorna och effekterna av förhandlingarna hänvisar utskottet till sitt utlåtande om regeringens EU-proposition (JsUU 5). De viktigaste förhandlingsresultaten gällde kvoterna för mjölk, socker, nötkött och fårkött, spannmålsarealerna inklusive den totala odlingsarealen för oljeväxter samt stöd till investeringar inom svin- och fjäderfäbranschen. Utskottet framhåller att de nationella stöden kommer att spela en stor roll för dessa produktionsgrenar om Finland blir medlem i EU.

Konsekvenserna av avtalet för jordbruket och trädgårdshushållningen

Utskottet understryker att ett EU-medlemskap får betydande konsekvenser för jordbruket och trädgårdshushållningen. Denna sektor har hittills varit i högsta grad slutet. Om vi blir medlemmar kommer den att förändras avsevärt. Marknaden öppnas, priser och värdet på jordbruksproduktionen halveras och konkurrensen skärps. Enligt vad utskottet har erfarit uppskattas skillnaden i prisnivå till omkring 9,5 miljarder mark. I denna kalkyl har produktvisa exportavgifter inte dragits av från inhemska priser, och dessutom ingår där prisskillnaden på spannmål som använts av företaget självt. Analogt har exportavgifter och prissänkningen på foderspann-

mål som använts av företaget självt beaktats som kostnadsbesparingar. Också produktionskostnaderna kommer att sjunka, men med en viss eftersläpning. Ur konsumentens synvinkel betyder det att priserna sjunker och utbudet blir mera varierat.

Utskottet framhåller att det för jordbruket och trädgårdshushållningen hade varit viktigt att anpassningen till dessa förändringar kunde ha skett stegvis under en övergångsperiod. Vidare borde bestående olägenheter som beror på klimatförhållandena, bl.a. en låg skördenivå, ha ersatts permanent. Denna lösning innebär att jordbruket på grund av våra arktiska naturförhållanden ställs inför ett svårt konkurrensproblem och dessutom inför ett allvarligt anpassningsproblem på grund av den direkta prissänkningen. I detta läge minskar företagets inkomster och deras konkurrenskraft och lönsamhet försvagas. Enligt utskottets mening är det klart att jordbruket och trädgårdshushållningen inte klarar av dessa problem utan nationella stödmekanismer som dessutom får finansiellt bidrag från EG.

Vidare framhåller utskottet att företagets planering och strategier försvåras genom att stödbeslutet de facto är mycket osäkert och att det eventuellt kommer att leda till störningar på marknaden. Vi måste utan dröjsmål få kommissionens godkännande och ett nationellt beslut i de frågor som alltjämt står öppna. Utskottet uppmärksammar också att det tidigast 1996 är möjligt att få full säkerhet om det nationella specialstödet, och därmed står stödfrågan i alla fall öppen på denna punkt. Enligt vad utskottet har erfarit är de kalkyler och andra utredningar som ligger till grund för stödbeslutet förknippade med en hel del antaganden och riskfaktorer. Därför är det omöjligt att bilda sig en tillförlitlig uppfattning om jordbrukets och trädgårdshushållningens överlevnadsutsikter om vi blir medlemmar. Hur det kommer att gå påverkas dessutom av en lång rad oförutsägbara faktorer, t.ex. hur marknaden, handeln, konsumenterna och konkurrenterna kommer att bete sig.

De nationella stöden

Anslutningsfördraget medger nationella stöd såsom stöd under en övergångsperiod, nordligt stöd och nationellt specialstöd.

På de villkor som framgår av anslutningsfördraget kan stöd under en övergångsperiod betalas till jordbruksföretagare som producerar primärprodukter och trädgårdsprodukter under

fem år räknat från anslutningen. Stödet skall minska successivt och det kan differentieras regionalt. Enligt vad utskottet har erfarit kommer stöd att betalas för primärprodukter från jordbruk, specialväxter och trädgårdsprodukter i hela landet i form av ett successivt minskande tilläggspris, stöd enligt antal djur och arealstöd.

Långvarigt nordligt stöd får på de villkor som nämns i anslutningsfördraget betalas inom regioner som ligger norr om den 62:a breddgraden och områden söder om den som godkänts av EG-kommissionen. Enligt utredning som utskottet fått skall stödet huvudsakligen betalas regionalt graderat enligt antalet husdjur eller enligt arealen. Två år efter medlemskapet betalas stöd bara i de allra nordligaste delarna av Finland. Meningen är att nivån på det nordligt stödet skall höjas i takt med att stödet under en övergångsperiod minskar.

Enligt anslutningsfördraget får nationellt specialstöd betalas för att åtgärda allvarliga problem som Finlands anslutning till Europeiska unionen för med sig för jordbruket och trädgårdshushållningen. Enligt vad utskottet har erfarit har det vid de fortsatta förhandlingarna om anslutningsordningen kommit fram att detta stöd i praktiken kan införas tidigast 1997, då det är möjligt att konstatera om medlemskapet innebär det slag av allvarliga problem för Finland som inte kan elimineras med hjälp av de stödmekanismer som avtalats i anslutningsfördraget och som ingår i EG:s nuvarande system.

Stödbesluten och beslutsproceduren

Utskottet påpekar att den föreslagna lagen är en ramlag som på en mycket generell nivå anger villkoren för beviljande av stöd, medan det hör till statsrådet att besluta vilket slag av stöd som betalas, hur stora de får vara, hur de skall fördelas och hur länge de betalas. Enligt propositionen kunde också jord- och skogsbruksministeriet meddela närmare detaljbestämmelser om fördelningsgrunderna och utbetalningen. Det krävs alltid tillstånd från EG-kommissionen att införa ett stöd. I anslutningsfördraget preciseras de villkor på vilka kommissionen ger sitt tillstånd. Enligt nedan föreslagna ändringar skall anslag för nationella stöd tas in i statsbudgeten enligt beloppen i kommissionens tillstånd.

Enligt propositionen och de ändringar som föreslås nedan skall statsrådet besluta om framställningar till kommissionen om ändring av stöd sedan staten och lantbruksproducenternas cen-

tralorganisationer har förhandlat och avtalat om dem. Statsrådet skall dock kunna besluta om framställningar till kommissionen också i det fall att ett avtal inte kan åstadkommas inom den tid som statsrådet har utsatt. Enligt anslutningsfördraget skall stödbeloppen eller villkoren för att bevilja stöd dessutom ändras på begäran av kommissionen eller med stöd av ett beslut från kommissionen.

Utskottet framhåller att beslutsbefogenheterna om detaljerna i stödmekanismerna hör till statsrådet.

Utskottet förutsätter att stödprogram bereds och beslut om dem fattas med hänsyn framför allt till följande omständigheter:

— *stödprogrammen bör göra det möjligt att omstrukturera jordbruket och trädgårdshushållningen,*

— *programmen bör garantera att både produktion och bearbetning finns kvar inom de nuvarande produktionsområdena. De får dock inte uppmuntra till att flytta produktionen till ogynnsamma områden. Garantier för produktion av specialväxter bör utverkas i den omfattning förhandlingsresultatet tillåter,*

— *programmen bör stödja företagsorienterad verksamhet och de bör i mån av möjlighet undvika stödformer som inverkar passiverande på företagsamheten,*

— *stödprogrammen bör inte ses uteslutande som överlevnadsstöd, utan de bör utnyttjas för att höja jordbrukets och trädgårdshushållningens effektivitet och konkurrenskraft så att näringarna på sikt kan klara sig om Finland blir medlem i EU och att de står sig i den internationella konkurrensen över lag.*

Utskottet förutsätter att självförsörjning är det huvudsakliga målet för produktionen av baslivsmedel i framtiden. Regeringen bör noga ge akt på hur jordbruket och trädgårdshushållningen anpassar sig till medlemskapet och vid behov inleda förhandlingar inom EU. Vidare förutsätter utskottet att regeringen i fortsättningen aktivt medverkar i beredningen av nationella stöd och ändringar av dem.

Vidare påpekar utskottet att det behövs en politik som bygger på nationellt samarbete för att livsmedelshushållningen skall klara sig.

Vad gäller framför allt strukturpolitiken och andra mål hänvisar utskottet till sina utlåtanden

om regeringens propositioner nr 135, 145 och 164 (JsUU 5, JsUU 12 och JsUU 16).

Detaljerade anmärkningar

2 och 4 §§. Utskottet framhåller att grundlagsutskottet i sitt utlåtande nr 13 har ansett att avtalsförfarandet i 4 § i lagförslaget i propositionen står i strid med grundlagen och att lagförslaget därför måste behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen. Härfter har jord- och skogsbruksutskottet begärt utlåtande av grundlagsutskottet om vilken effekt det har för lagstiftningsordningen om avtalsförfarandet i stadgandet luckrades upp såtillvida att statsrådets allmänna sammanträde i det fall att ett avtal inte nås inom den tid som statsrådet har utsatt kunde besluta om framställningar om ändring av nationella stöd till kommissionen. Samtidigt vore de nationella stödbeloppen bundna vid maximibeloppen i kommissionens tillstånd, vilket enligt vad utskottet har erfarit i praktiken skulle betyda att anslag för nationella stöd bör tas in statsbudgeten till de maximibelopp som framgår av kommissionens tillstånd. Ett noggrannare utkast till 4 § ingår i grundlagsutskottets utlåtande nr 13 a. I detta utlåtande anser grundlagsutskottet att det av statsförfattningsrättsliga orsaker är nödvändigt att ändra stadgandet så att det direkt anger att regleringen begränsar budgetmakten. Samtidigt föreslår grundlagsutskottet att stadgandet skall preciseras och av lagsystematiska skäl lösas från 4 § som gäller förhandlingsförfarandet. Utskottet föreslår att de ändringar som grundlagsutskottet för fram i sitt utlåtande skall göras i föreslagna 2 och 4 §§. Enligt utskottets uppfattning innebär detta att stöden betalas enligt beloppen i kommissionens tillstånd.

3 och 5 §§. I 2 § om lagens tillämpningsområde föreslås bli stadgat att det med stöd av lagen skall vara möjligt att betala stöd av anslag som anvisats i statsbudgeten. Med stöd av en expertutredning anser utskottet att det efter detta generella stadgande är onödigt att hänvisa till statligt stöd eller stöd av statens medel i senare stadganden. Tekniska justeringar på denna punkt föreslås bli införda i 3 § 2 mom. och 5 § 2 mom.

3 och 6 §§. Utskottet påpekar att lagförslaget ibland hänvisar till Europeiska gemenskapernas kommission under dess fullständiga officiella namn, ibland bara under benämningen kommissionen. Utskottet föreslår att terminologin samordnas, vilket kräver en teknisk ändring i föreslagna 3 och 6 §§.

9 §. Med stöd av vissa expertutlåtanden uppmärksammar utskottet lydelsen i 9 § om ändringssökande. Utskottet påpekar att stadgandet avser enskilda stödbeslut av en behörig myndighet och ingalunda de beslut som statsrådet eller jord- och skogsbruksministeriet skall meddela med stöd av lagen. Utskottet föreslår att lydelsen preciseras till denna del.

Lagstiftningsordningen

Hänvisande till grundlagsutskottets utlåtande nr 13 a och med hänsyn till de föreslagna ändring-

arna i 2 och 4 §§ anser utskottet att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, förutsatt att andra behandlingen av lagförslaget inte slutförs förrän lagförslaget i regeringens proposition nr 135 har godkänts.

Med hänvisning till det ovan anförda och propositionens motivering föreslår utskottet vördsam

att lagförslaget i regeringens proposition skall godkännas sålydande:

Lag

om nationella stöd till jordbruket och trädgårdshushållningen

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Allmänna stadganden

1 §

(Såsom i regeringens proposition)

2 §

Tillämpningsområde

Med stöd av denna lag kan jordbruket och trädgårdshushållningen enligt fördraget mellan Finland och Europeiska unionen om Finlands anslutning till unionen beviljas av statens medel stöd under övergångsperioden, nordligt stöd och nationellt specialstöd ur anslag som anvisats i statsbudgeten. *I statsbudgeten intas anslag för nationella stöd enligt tillstånd av Europeiska gemenskapernas kommission (nedan kommissionen).*

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

3 §

Beslut om stödformerna

Statsrådet fastställer vilka former av stöd som betalas enligt denna lag, stödets belopp och fördelningsgrunderna för stöd, villkoren för att stöd betalas och för vilken tid stöden gäller, om inte i denna lag särskilt stadgas om stödets giltighetstid. Om ett stöd tas i bruk förutsätts dessutom tillstånd av (*utesl.*) kommissionen.

Jord- och skogsbruksministeriet kan meddela detaljerade bestämmelser om fördelningsgrunderna och betalningen av (*utesl.*) stöd.

4 §

Förhandlingsförfarande

Staten och lantbruksproducenternas centralorganisationer förhandlar och avtalar om (*utesl.*) framställande av förslag till kommissionen om ändring av 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 förhandlingarna kan även andra frågor än sådana som anknyter till nationella stöd tas upp. (nytt)

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

2 kap.

Stödformerna

5 §

Stöd under övergångsperioden

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

(*Utesl.*) Förutom de i 1 mom. nämnda stöden kan dessutom beviljas stöd som inte ansluter sig till någon särskild produktion.

6 §

Nordiskt stöd

För att bibehålla jordbruket och trädgårdshushållningen kan långvarigt stöd beviljas. Stödet kan beviljas i jordbruksområden norr om 62:a breddgraden och sådant område söder om den som godkänts av (*utesl.*) *kommissionen*. Stöden kan vara regionalt differentierade.

7 §

(Såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 4 oktober 1994

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden S-L. Anttila, vice ordföranden Iivari, medlemmarna Järvilahti, Kalli, Koistinen,

3 kap.

Särskilda stadganden

8 §

(Såsom i regeringens proposition)

9 §

Ändringssökande

Ändring i beslut som fattats på basis av *stadganden och beslut som givits* med stöd av denna lag får sökas enligt lagen om det förfarande, som skall iakttas vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringar.

10 §

(Såsom i regeringens proposition)

Reservationer**I**

Vid förhandlingarna om ett EU-medlemskap misslyckades Finland med att få igenom sina centrala förhandlingsmål för lantbrukets del. Bland annat klarade Finland inte av att i EU:s CAP-system få medtagen en ny, av EU finansierad nordlig stödzon. Den här bristen har man försökt avhjälpa bland annat med det så kallade nationella stödpaketet. I den form paketet har lämnats till riksdagen räddar det inte Finlands lantbruk efter år 2000. Dessutom har det under utskottsbehandlingen uppstått ett behov av att missgynna jordbruket i norra och östra Finland trots att vi varit med om att godkänna EU:s stöd för ogynnsamma områden (LFA) såsom ett element i EU:s lantbrukssystem. Trots att texten på denna punkt har "putsats upp" var den dock ett

uttryck för vardagslivets realism i det mentala klimatet.

Detta ger ytterligare stöd för att Finland inte heller av denna orsak bör bli medlem i Europeiska unionen. Det skulle vara självbedrägeri att godkänna ett dyrt nationellt stödpaket, som i vilket fall som helst inte skulle leda till det yttersta målet, dvs. att säkerställa vår självförsörjning på livsmedel i samtliga förhållanden. Ingen har förmått anvisa ersättande arbetsplatser för dem som blir arbetslösa inom lantbruket när EU-verkligheten eventuellt stundar.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslaget i utskottets betänkande skall förkastas.

Helsingfors den 4 oktober 1994

Erkki Pulliainen

Heikki Riihijärvi

Osmo Polvinen

II

Den fria konkurrensen och Europeiska unionens stödsystem kommer i avgörande grad att påverka vår livsmedelssektor. När producentpriserna sjunker med vid pass 40 procent behövs det nationella stödåtgärder för lantbruket under brytningstiden.

När sakkunniga hördes i utskottet framgick det emellertid att det är synnerligen svårt att lägga fram hållbara kalkyler för hur producentpriserna och producentinsatsernas priser kommer att utvecklas. Inte heller har man i regeringens bedömningar av det nationella stödets markbelopp under de närmaste fem åren beaktat strukturutvecklingen inom lantbruket och dess

konsekvenser för stödbehovet. Det är sannolikt att de nu utarbetade uppskattningarna av behovet av nationellt stöd är överdimensionerade.

I regeringens proposition nr 148 föreslås en ramlag som reglerar verkställigheten av de nationella stöden till jordbruket och trädgårdshushållningen. Stödets markbelopp slås årligen fast i statsbudgeten.

Med stöd av de sakkunnigas utlåtanden föreslår vi att ett program för utvecklande av lantbruket och livsmedelsindustrin i de nya förhållandena utarbetas före början av 1996. Då kan åtgärderna under resten av övergångsperioden uppskattas bättre än nu.

Helsingfors den 4 oktober 1994

Ulpu Iivari

Heikki Rinne

Kari Rajamäki

Kari Urpilainen

Erja Lahikainen

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Bilaga 1

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 lagförslagens 4 § har för förslagens behandlingsordning.

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

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt 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*Lagförslagens 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 lagförslagens 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.

Lagförslagens 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.

Lagförslagens 4 §

Lagförslagens 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.

Lagförslagens 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).

Lagförslagens 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 iaktas 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 lagförslagens 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 värdsamt 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

Bilaga 2

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 Juvenen 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 statsförfattningsenligt 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 inexakt 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 lösöras 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 föreslagna 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 motivering-
en i rdm. Laines avvikande åsikt. Men jag anser
ändå att lagförslaget kan behandlas i den ordning
som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om pa-
ragrafen om relationerna mellan statsbudgeten

och tillstånd från kommissionen får följande for-
mulering: "I statsbudgeten avsätts anslag för na-
tionella stöd inom de gränser som kommissionen
tillåter."

Helsingfors den 4 oktober 1994

Marjut Kaarilahti

