

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 41/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om stöd för utveckling av landsbygden och lag om ändring av lagen om förvaltning av program som hänför sig till utveckling av landsbygden

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 oktober 2006 en proposition med förslag till lag om stöd för utveckling av landsbygden och lag om ändring av lagen om förvaltning av program som hänför sig till utveckling av landsbygden (RP 192/2006 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Susanna Paakkola, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om stöd för utveckling av landsbygden. Lagen ska tillämpas på stöd som delfinansieras med Europeiska gemenskapens medel och på stöd som helt finansieras med nationella medel. Den gäller stöd enligt landsbygdsutvecklingsprogrammet och stöd som administreras inom ramen för separata stödsystem. Lagen om förvaltning av program som hänför sig till utveckling av landsbygden föreslås också bli ändrad.

Bestämmelsen om teknisk hjälp i lagen om stöd för landsbygdsutveckling ska träda i kraft den 1 januari 2007. I övrigt avses lagen träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms särskilt genom förordning av statsrådet. Lagen om ändring

av lagen om förvaltning av program som hänför sig till utveckling av landsbygden avses träda i kraft den 1 maj 2007. Propositionen hänför sig till statsbudgeten för år 2007 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen bl.a. utifrån kravet på bestämmelser i lag och bemyndigande att utfärda förordning i grundlagens 80 § och skyddet för personuppgifter i 10 §. Av den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen följer dessutom att förslaget spelar en viktig roll med tanke på 79 § 3 mom. i grundlagen. Regeringen rekommenderar att grundlagsutskottet uttalar sig i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att förenkla lagstiftningen om stöd för utveckling av landsbygden som ett led i totalreformen av lagstiftningen om finansiering av landsbygdsnäringsar. Målet är i sig lovvärt. Det oaktat är det föreliggande lagförslaget precis som hela regelverket om landsbygden i övrigt fortfarande svårtillgängligt och svårbegripligt. En orsak är att landsbygden och landsbygdsekonomin regleras av en mängd regelverk både på EG-nivå och nationell nivå. Den nationella lagstiftningen bygger dessutom i stor utsträckning på delegering genom lagstiftning. Den splittrade och svårtolkade normgrunden som dessutom hela tiden förändras kan inte anses tillfredsställande. Att lagstiftningen om en specifik näring befinner sig i ett sådant tillstånd kan inte anses korrekt med hänsyn till vad som sägs om näringsfriheten i grundlagens 18 § och garantierna för en god förvaltning i 21 § (se GrUU 25/2005 rd).

Villkor för användningen av stöd

Om stödets användning och stödvillkoren föreskrivs i 24 § i det första lagförslaget. I paragrafens 2 mom. förbjuds bl.a. överlåtelse av egendom. Där sägs att objektet för den investering som stöds inte får överlåtas till någon annan förrän det har gått fem år från det att den sista stödposten betalades. Men den stödbetalande myndigheten får på de villkor som anges i lagen ge tillstånd för överlåtelsen. Inte heller får stödd företagsverksamhet överlåtas till någon annan förrän fem år efter utbetalning av den sista stödposten. I motiveringen påpekas att det handlar om en hävdvunnen begränsning enligt 46 § i lagen om finansiering av landsbygdsnäringsar av överlåtelse av en stödd investering. Bestämmelsen motiveras också med 13 § 3 mom. i statsunderstödslagen, där det föreskrivs om ett liknande förbud mot överlåtelse.

Grundlagsutskottet har inte bedömt statsunderstödslagen. Något förbud mot överlåtelse

nämns inte heller i den behöriga bestämmelsen i finansieringslagen. Om villkoren i lagen däremot inte är uppfyllda kan stödet dras in och det kan förordnas att stödet helt eller delvis ska betalas tillbaka. I den föreslagna lagens 10 kap. finns dessutom bestämmelser om avbrytande av betalningen av stöd och om återkrav. Jämfört med lagen om finansiering av landsbygdsnäringsar är det alltså fråga om en dubbelåtgärd för att garantera att stödet används på rätt sätt.

Utan närmare bestämmelser kan förbudet mot överlåtelse bli ett problem med tanke på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Egendomsskyddet omfattar inte bara rätt att disponera och använda egendom utan också rätt att råda över den. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna skyddas avtalsfriheten därmed i viss mån också av bestämmelsen om egendomsskydd (RP 309/1993 rd). Därför kan förbudet mot överlåtelse betyda problem för mottagaren av överlåtelsen om han eller hon är i god tro. Hotet om återkrav ifrågasätter däremot inte överlåtelsens giltighet. Förbudet är möjligen oskäligt också med tanke på proportionaliteten, om stödet utgör en mycket obetydlig del av de totala investeringarna.

Grundlagsutskottet anser att den nuvarande skrivningen om förbud mot överlåtelse står i strid med egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör bestämmelsen ses över åtminstone för att trygga mottagarens rättsliga villkor. Men med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna ser utskottet det som ett bättre alternativ att förslaget helt och hållet konstrueras utifrån hotet om återkrav enligt 46 § i lagen om finansiering av landsbygdsnäringsar.

Avbrott i betalningen av stöd och återkrav

Betalningen av stöd ska avbrytas och återkrävas med stöd av 45 § 1 mom. i det första lagförslaget bl.a. om stödtagaren har gett sådana felaktiga eller bristfälliga uppgifter som har påverkat beslutet att bevilja eller betala stöd eller om Europeiska gemenskapens lagstiftning förutsätter det.

De stöd som avses i lagförslaget måste ses som särskilt betydelsefulla förmåner med förmögenhetsvärde för jordbruksnäringarna, de facto rentav som villkor för att bedriva näring, eftersom stöden utgör en central del av gårdarnas grundläggande försörjning. Avbrott i utbetalningen eller återkrav måste bedömas med tanke på näringsfriheten i 18 § i grundlagen.

Med tanke på proportionaliteten, som är ett villkor för att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet, är det inte motiverat att redan ett obetydligt fel eller en obetydlig brist i stöduppgifterna kan få sådana påföljder. Enligt t.ex. 46 § i lagen om finansiering av landsbygdsnärings ska de felaktiga uppgifterna "väsentligt (ha) inverkat" så att stödet beviljats eller betalats. Grundlagsutskottet har i fråga om återkallande av olika slags tillstånd ansett att åtgärden absolut måste ha samband med allvarliga och väsentliga förseelser eller försummelser och med att anmärkningar och varningar till den det gäller inte har lett till att brister i verksamheten skulle ha korrigerats och att åtgärden inte bör genomföras förrän den berörda personen har fått en chans att korrigera felet (GrUU 28/2005 rd, GrUU 7/2005 rd, GrUU 44/2004 rd, GrUU 16/2003 rd). Enligt grundlagsutskottet är det viktigt att bestämmelserna preciseras ytterligare på denna punkt.

Utbetalningen av stöd kan avbrytas eller stödet återkrävas utifrån 45 § 1 mom. 4 punkten också om Europeiska gemenskapens lagstiftning förutsätter det. Med hänsyn till hur många steg EG-lagstiftningen är uppbyggd i kan det inte krävas att stödtagaren känner lagstiftningen i detalj. En ospecificerad hänvisning till EG-lagstiftningen som den här uppfyller såvitt grundlagsutskottet kan se inte kräver på exakthet och noggrann avgränsning (GrUU 25/2005 rd, GrUU 1/2004 rd, GrUU 56/2002 rd).

Det rubbar också stödtagarens förtroende för att stödbeslutet står fast i ett läge där han eller hon för sitt vidkommande har uppfyllt sina förpliktelser oklanderligt och i god tro. Också i en oskälig situation som avses i 48 § ges myndigheten en för stor prövningrätt beträffande återkrav, eftersom den delvis "kan" avstå från att

driva in ett felaktigt eller grundlöst utbetalat belopp eller ränta på beloppet. Det krävs synnerligen vägande skäl för att helt avstå från att driva in ett belopp. Med tanke på proportionaliteten ter sig bestämmelsen för sträng.

Grundlagsutskottet anser att 48 § behöver preciseras genom att 2 mom. och sista meningen i 1 mom. stryks. Vidare behöver första meningen i 1 mom. ändras så att Arbetskrafts- och näringscentralen delvis eller "helt" "bör" avstå från att driva in det belopp som betalats felaktigt eller utan grund eller den 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.

Bemyndigande att utfärda förordning

Det finns gott om bemyndiganden att utfärda förordning i lagförslaget. Landsbygdsverket ges dessutom på vissa punkter bemyndiganden att utfärda närmare bestämmelser. Bemyndigandena att utfärda förordningar och bestämmelser har samband med tekniska aspekter och procedurer i lagstiftningen. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka på i fråga om dem. Men enligt 10 § 4 mom. i det första lagförslaget utfärdas bestämmelser om nivån och maximibeloppet för de olika stöden inom de gränser som Europeiska gemenskapens lagstiftning sätter. Likaså utfärdas det genom förordning av statsrådet bestämmelser om användningen av vederlagsfritt arbete och överlåtelse av en produktionsinsats som privat finansiering.

Enligt motiven till den föreslagna lagen blir bestämmelsen tillämplig också på nationellt finansierat projektstöd. I bestämmelsen anges ändå inte några villkor, mål eller kriterier för prövning. Bemyndigandet är onödigt vagt för frågor som ska beslutas nationellt. Grundlagsutskottet menar att lagtexten bör preciseras ytterligare på den här punkten.

Ikraftträdandebestämmelsen

Lagen om stöd för utveckling av landsbygden träder enligt dess 58 § 1 mom. i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet, utom 54 § om tekniskt stöd. Frågan huruvi-

da stöden är acceptabla ur gemenskapsrättslig synvinkel beror enligt motiveringen delvis på kommissionens beslut om godkännande av ett program, delvis på de bestämmelser om statligt stöd som ska tillämpas 2007—2013 och som fortfarande är under beredning i gemenskapen.

Enligt 79 § 3 mom. i grundlagen bör det framgå av lagen när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan det föreskrivas att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning. I grundlagsutskottets praxis har det ansetts som ett särskilt skäl att lagens ikraftträdande har samband med EG-lagstiftningens ikraftträdande (GrUU 39/2006 rd, GrUU 18/2006 rd, GrUU 7/2005 rd, GrUU 14/2004 rd). Det finns ett sådant särskilt skäl för regleringen som avses i 79 § 3 mom. i grundlagen, anser utskottet.

Övriga frågor

Det informationssystem för övervakning som föreslås i 41 § i det första lagförslaget är delvis ett personregister. I lagen om landsbygdsnäringsregistret finns bestämmelser om att föra registret och registrets användning. Utöver det som föreskrivs om användningen av register i lagen har lokala aktionsgrupper utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att få uppgifter ur registret i den omfattning de behöver dem för sina lagfästa uppgifter. Enligt 6 § i lagen om landsbygdsnäringsregistret får uppgifter bara lämnas till myn-

digheter, men utifrån 7 § också till utomstående på vissa särskilt angivna villkor. I 41 § 2 mom. finns en omfattande förteckning över vilka uppgifter som kan registreras i informationssystemet.

Grundlagsutskottet noterar att lagen om landsbygdsregistret har stiftats före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen. Enligt utskottets utlåtandep Praxis på senare tid har rätten till tillgång till information vanligen begränsats enbart till nödvändig information (GrUU 30/2005 rd, GrUU 14/2002 rd, GrUU 15/2002 rd). Bestämmelsen behöver preciseras på den här punkten. Trots att delegering av offentlig makt i obetydlig omfattning inte är ett problem med tanke på 124 § i grundlagen, bör en lokal aktionsgrupp enligt grundlagsutskottets mening inte ges direkt tillgång till registeruppgifter, utan den bör ha motiverad anledning att begära tillgång till uppgifterna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, lagförslag 1 dock bara om utskottets konstitutionella anmärkning om 24 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 16 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.