

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 43/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om kompensationsbidrag, miljöstöd för jordbruket samt om vissa andra stöd som har samband med förbättrande av miljöns och landsbygdens tillstånd

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 oktober 2006 en proposition med förslag till lag om kompensationsbidrag, miljöstöd för jordbruket samt om vissa andra stöd som har samband med förbättrande av miljöns och landsbygdens tillstånd (RP 217/2006 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Susanna Paakkola, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitiedepartementet
- assistent Juha Lavapuro
- assistent Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I lagen föreslås bestämmelser om sådana stöd för utveckling av landsbygden som medfinansieras av Europeiska unionen och som syftar till att ersätta de olägenheter som nordliga mindre gynnade naturbetingade förhållanden medför för jordbruket, utveckla och främja hållbart utnyttjande av förnybara naturresurser på landsbygden och förbättra miljöns tillstånd samt främja animalieproduktionsdjurens välbefinnande.

Statsrådet bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om ett flertal detaljer och jord- och skogsbruksministeriet att utfärda bestämmelser av teknisk natur.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2007. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2007 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms bemyndigandebestämmelserna mot grundlagens 80 §, skyldigheten att lämna ut uppgifter mot grundlagens 10 § och delegeringen av offentliga förvaltningsuppgifter mot grundlagens 124 §. Lagförslaget omfattar flera bestämmelser som är viktiga med tanke på tolkningen av grundlagen. Av denna anledning har det ansetts tillrådligt att begära utlåtande av riksdagens grundlagsutskott.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Ett av syftena med lagförslaget är att förtydliga den nuvarande författningsstrukturen genom att frågor av samma typ samlas för sig. Meningen är att plocka ut fyra stödformer ur systemet för stöd enligt lagen om finansiering av landsbygdsnäringsringar och låta dem utgöra en separat lag. Syftet bör i sig ses som ett acceptabelt argument. Det oaktat är propositionen och med den hela normkomplexet om landsbygden fortfarande svårtillgängligt och svårbegripligt. Det beror delvis på att landsbygden och landsbygdsekonomin regleras av en lång rad rättsakter både på EG-nivå och nationellt. Den nationella lagstiftningen bygger dessutom i långa stycken på delegering. 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 § (GrUU 41/2006 rd, GrUU 25/2005 rd).

Bemyndiganden att utfärda förordning

Meningen är att den föreslagna lagstiftningen ska genomföras genom relativt löst formulerade bestämmelser på lägre nivå. Enligt 4 § 2 mom. ska stöden i paragrafen kunna beviljas en registrerad förening som är verksam inom en lokal aktionsgrupps område, om den lokala aktionsgruppen ger sitt bifall till att stödet beviljas. I sista meningen i 3 mom. sägs att det genom förordning av statsrådet bestäms närmare om "de situationer" där stöd kan beviljas en instans som avses i 2 mom. Grundlagsutskottet har i sin praxis ställt som krav för bemyndigande i lag att lagstiftningen är exakt och noggrant avgränsad (GrUU 25/2005 rd, GrUU 1/2004 rd, GrUU 56/2002 rd). På grund av den diffusa regleringen och att det förefaller vara föreskrivet om samma saker genom förordning av statsrådet i första

meningen i 3 mom. bör den andra meningen strykas — eller preciseras.

I 5 § föreskrivs om förutsättningar och villkor för att bevilja stöd. Enligt paragrafens 1—4 mom. är villkoret för stöd att jordbrukaren för binder sig att följa stödvillkoren och eventuella tvärvillkor eller tillägsvillkor eller att vidta vissa basåtgärder. Genom förordning av statsrådet bestäms enligt första meningen i 5 mom. om åtagande- eller avtalsperiodens längd, hur man frånträder åtaganden eller avtal, hur åtaganden eller avtal förfaller och hur åtaganden eller avtal ändras, förfaller eller överförs på en annan jordbrukare inom de gränser som anges i EG:s landsbygdsförordning, genomförandeförordning eller kontrollförordning.

Lagstiftningen har samband med en budgetlag om finansiering av landsbygdsnäringsringar och EG-lagstiftning. I sådana situationer har grundlagsutskottet ansett att friare bemyndigandebestämmelser än normalt är tillräckligt exakta (GrUU 48/2001 rd). Tolkningen av ett bemyndigande och innehållet i bestämmelser som utfärdas utifrån det begränsas också direkt av grundlagens 80 § 1 mom., där det sägs att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska utfärdas genom lag (GrUU 19/2006 rd, GrUU 29/2004 rd, GrUU 37/2005 rd). Det är inte möjligt att utfärda bestämmelser genom förordning om sådana omständigheter som enligt gemenskapslagstiftningen ska avgöras av medlemsstaterna och som det enligt grundlagen ska föreskrivas om genom lag (GrUU 25/2005 rd).

Att ett åtagande eller ett avtal ändras, förfaller eller överförs på någon annan kan få betydande konsekvenser för stödtagarens rättsliga ställning. Grundlagsutskottets syn är att EG:s landsbygdsförordning, genomförandeförordning och kontrollförordning inte begränsar bemyndigandet att utfärda förordning i tillräcklig grad. Enligt utskottet handlar det i sådana fall om individens rättigheter och skyldigheter enligt 80 §

1 mom. i grundlagen och då bör det föreskrivas om dem genom lag.

I 5 § 5 mom. bemyndigas statsrådet att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om de allmänna villkoren och förutsättningarna för olika stöd och kompensationer enligt lagrummet. Enligt 5 § 1—4 mom. är förutsättningen för stöd att jordbrukaren åtar sig att följa fastställda villkor. Vad gäller t.ex. kompensationsbidraget förefaller det som om stöd villkoren helt bestäms utifrån EG:s och statsrådets förordningar. I lagen anges inga grundläggande villkor för stöden som det genom förordning av statsrådet skulle gå att utfärda kompletterande eller närmare bestämmelser om. Det går inte att föreskriva om de allmänna förutsättningarna för stöd bara genom förordning. Grundlagsutskottet understryker att de allmänna förutsättningarna för stöd och kompensationer måste framgå av lag.

Återkrav av stöd

I 16 § finns bestämmelser om återkrav av stöd. Enligt paragrafens 1 mom. föreskrivs det i 7 § i stöduppgiftslagen om återkrav, räntan på det återkrävda beloppet och höjning av det återkrävda beloppet. Beslut om återkrav kan fattas om stöd har beviljats utan grund eller till ett för stort belopp. Föreslagna 16 § 2 mom. är förknippat med en skälighetsbestämmelse om att landsbygdsverket av särskilda skäl kan besluta att den ränta som avses i 7 § 3 mom. i stöduppgiftslagen ska lämnas helt eller delvis ouppburen, om inte något annat följer av Europeiska gemenskapens lagstiftning.

Lagförslaget skiljer sig från förslaget till lag om stöd för utveckling av landsbygden (RP 192/2006 rd), som är under behandling i riksdagen och som innehåller utförligare bestämmelser om återkrav och skälighet än den aktuella propositionen. En enhetlig linje bör lämpligen följas i fråga om återkrav av stöd.

Grundlagsutskottet anser att den ospecificerade hänvisningen till gemenskapslagstiftningen i 16 § inte uppfyller kravet på att en lag ska vara exakt och noggrant avgränsad (GrUU 41/2006 rd, GrUU 25/2005 rd, GrUU 1/2004 rd).

Förutsättningarna för återkrav i 7 § i stöduppgiftslagen från 1992, dvs. att stödet är ogrundat eller har beviljats till ett för stort belopp, är mycket snäva och tvetydiga jämfört med t.ex. 46 § i lagen om finansiering av landsbygdsnärningar och 10 kap. i förslaget till lag om stöd för utveckling av landsbygden som är under behandling i riksdagen. Det är möjligt att stöd har betalats ut till ett för stort belopp av orsaker som inte beror av stötagaren eller på grund av något obetydligt fel, missförstånd eller en oriktig uppgift.

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 har korrigerats och att åtgärden inte bör genomföras förrän den berörda personen har fått en chans att korrigera felet (GrUU 41/2006 rd, GrUU 28/2005 rd, GrUU 7/2005 rd, GrUU 44/2004 rd, GrUU 16/2003 rd). Med tanke på bestämmelsens proportionalitet tas möjligheten att korrigera felen enligt utskottets mening lämpligen in i 16 §. På samma grunder bör skälighetsbestämmelsen i 16 § 2 mom. förbättras så att den på vissa villkor omfattar inte bara det att förhöjd ränta inte bärs upp utan också hela stödbeloppet.

Utlämnande av uppgifter

I 18 § 2 mom. finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter som har erhållits om någon enskilds eller sammanslutnings ekonomiska ställning, affärs- eller yrkeshemligheter eller en enskild persons personliga förhållanden i samband med ett uppdrag enligt lagen. Enligt 2 mom. 3 punkten får uppgifter utan hinder av sekretessbestämmelserna lämnas ut om en internationell överenskommelse som är bindande för Finland förutsätter det.

Bestämmelsen förefaller onödigt öppen. Det handlar om uppgifter som erhållits i samband med att en person har ansökt om stöd som är nödvändiga för hans eller hennes försörjning och om en enskilds personliga angelägenheter. Bestämmelsen tillåter att uppgifter lämnas ut också

GrUU 43/2006 rd — RP 217/2006 rd

utanför Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Grundlagsutskottet brukar i sådana fall hänvisa till artikel 25 i datasekretessdirektivet, som ställer som villkor för överföring av personuppgifter att tredje land i förhållande till direktivet kan garantera en adekvat datskyddsnivå. Kravet på en miniminivå följer dessutom av 10 § 1 mom. i grundlagen. Detaljerade nationella bestämmelser finns i 5 kap. i personuppgiftslagen. Utskottet anser att det slag av uppgifter som avses i förslaget får lämnas ut till utlandet bara om det är förenligt med de behöriga bestämmelserna i personuppgiftslagen. Bestämmelsen bör kompletteras med hänvisningar till dataskyddsdirektivet och de behöriga bestämmelserna i personuppgiftslagen (GrUU 51/2002 rd, GrUU 14/2002 rd, se också GrUU 26/2006 rd).

Oskyldighetspresumtionen

Utifrån föreslagna 17 § 1 mom. ska utbetalningen av stöd för djurens välbefinnande avbrytas om det på sökandens gårdsbruksenhet har utförts tillsyn som gäller animalieproduktionsdjur eller någon annan tillsyn och det som ett resultat

av detta har inletts åtalsprövning. Förslaget harmonierar inte särskilt väl med oskyldighetspresumtionen som omfattas av den förstärkta straffrättsliga legalitetspresumtionen i grundlagens 8 §, 21 § och artikel 6.2 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och artikel 14.2 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Var och en som är åtalad för brott ska anses oskyldig tills skulden lagligen har bevisats (GrUU 32/2005 rd, GrUU 8/2000 rd, RP 309/1993 rd). Domstolen avgör i sista hand om stödtagaren har förfarit på så sätt lagstridigt att utbetalningen av stöd kan avbrytas (GrUU 60/2001 rd). Grundlagsutskottet anser att jord- och skogsbruksutskottet ytterligare bör överväga om avbrytande av utbetalningen av stöd enligt 17 § 1 mom. under alla omständigheter är motiverat.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 23 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
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.