

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om överföring av skötseln av lån och fordringar inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde på Statskontoret och om ändring av lagarna om de lån och försäljningsprisfordringar som överförs

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 september 2006 en proposition med förslag till lagar om överföring av skötseln av lån och fordringar inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde på Statskontoret och om ändring av lagarna om de lån och försäljningsprisfordringar som överförs (RP 148/2006 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 Katriina Pessa, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Juha Karhu.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om överföring av skötseln av lån och fordringar inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde på Statskontoret. Genom den föreslagna lagen överförs på Statskontoret skötseln av vissa av statens försäljningsprisfordringar samt vissa statslån och andra fordringar inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde som sköts av jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral, lantmäteribyråerna och länsstyrelserna.

Låne- och fordringsvillkoren förblir i stort sett oförändrade. Räntorna och dröjsmålsräntorna förenhetligas emellertid till vissa delar. För en del lån är låntagaren fortfarande tvungen att betala en skötselsättning. Likaså förenhetligas skötselsättningar för lån och fordringar.

Lagarna avses träda i kraft så snart de har antagits och blivit stadfästa. De tillämpas dock tidigast från den 1 maj 2007.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2007 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiven till lagstiftningsordning diskuterar regeringen hur ändringen av räntan och dröjsmålsräntan på gamla lån och fordringar samt på förändring av en skötselavgift förhåller sig till

egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Regeringen anser det nödvändigt med ett utlåtande från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lånevillkoren och avgiftsbelagd låneskötsel

Regeringen föreslår att skötseln av vissa lån som hör till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde överförs på Statskontoret. Enligt 4 § 1 mom. i lagförslag 1 tillämpas på de överförda lånen de bestämmelser, föreskrifter och avtalsvillkor som gällde vid den föreslagna lagens ikraftträdande. I 2 mom. i samma paragraf står det att gäldens villkor kan ändras genom lag enligt vad som bestäms i den i 1 § nämnda lagstiftningen eller på det sätt som det genom lag annars är möjligt. Av lagtexten och motiven till den kan man få den uppfattningen att det senare genom lag går att ändra låne- och fordringsvillkoren samt dröjsmålsräntorna främst för att förändra räntenivån.

Bestämmelserna måste bedömas mot bakgrund av egendomsskyddet. Egendomsskyddet i 15 § i grundlagen tryggar också kontinuiteten i avtalsrelationer, även om förbudet mot att ingripa retroaktivt i avtalsrelationer inte är absolut i grundlagsutskottets praxis (GrUU 37/2004 rd, s. 3/I, GrUU 27/2004 rd, s. 4, GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Skyddet för kontinuiteten i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bottnar i en idé om att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor. I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att förlita sig på att den lagstiftning som reglerar viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att den här typen av frågor därför inte kan regleras på ett sätt som orimligt mycket försämrar avtalsparternas rättsliga ställning (GrUU 56/2005 rd, s. 2/I, GrUU 21/2004 rd, s. 3/I).

Bestämmelser som griper in i egendomsskyddet måste bedömas med avseende på de allmänna kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett förenhetligande av räntenivån kan i sig betraktas som ett godtagbart skäl att göra ändringar i avtalsvillkoren. Det relevanta är trots allt hur reglerna påverkar gäldenärens ekonomi (GrUU 25/2005 rd, s. 3/I). Eftersom räntorna och dröjsmålsräntorna på lån och fordringar mestadels sjunker enligt 19 och 20 § i lagförslaget, skulle det enbart ha en positiv effekt för gäldenären. Det stöter alltså inte på några problem med tanke på egendomsskyddet om räntenivån ändras på föreslaget sätt.

Statskontoret kan enligt 23 § i lagförslag 1 ta ut en avgift hos gäldenären för låneskötseln. Det exakta avgiftsbeloppet bestäms genom förordning av statsrådet. I 2 mom. räknas upp de lagar av vilka följer att prestationer i anknytning till skötseln av lån och statens fordringar är avgiftsfria. Anledningen till avgiftsfriheten är enligt propositionsmotiven tryggande av näringen eller sociala omständigheter.

Som det framgår av lagen är den primära bestämningsgrunden för avgiften självkostnadsvärdet, med andra ord att avgiften motsvarar beloppet av statens totala kostnader för produktionen av prestationen. Bestämmelsen uppfyller enligt utskottets mening kravet på reglering i lag även om avgiftens exakta belopp fastställs i en statsrådsförordning.

Avgiften för skötseln av ett lån skulle i praktiken bli ca 10 euro per år, alltså inte någon särskilt stor kostnad för gäldenären. När Statskontoret dessutom för att främja näringen eller på grund av sociala omständigheter inte skulle ta ut någon avgift alls för lån och fordringar som grundar sig på sammantaget åtta i 23 § 2 mom. nämnda lagar, ser utskottet mot bakgrund av

proportionalitetskravet inga problem med den föreslagna skötselavgiften för gäld eller fordran. Regleringen innebär inte heller i övrigt att det skulle ske sådana essentiella eller oväntade förändringar i gäldenärens rättsliga ställning att det enligt utskottet i väsentlig grad kränker deras berättigade förväntningar och skyddet för berättigade förväntningar.

Befogenheter att utfärda förordning

Enligt 13 § 1 mom. i lagförslag 1 bestäms om den myndighet som beslutar om betalningslättning genom förordning av statsrådet. Regeringen uppger i motiven att arbetskrafts- och näringscentralen är tänkt att vara denna myndighet. Av grundlagens 2 § 3 mom. och 21 § 1 mom. följer att den behöriga myndigheten ska framgå av lag. Utskottet har i sin praxis ansett att den behöriga myndigheten entydigt eller annars exakt ska framgå av lagen (GrUU 18/2004 rd, s. 2/I, GrUU 47/2001 rd, s. 3/II, GrUU 21/2001 rd, s. 4/I). Bestämmelsen bör lämpligen preciseras på denna punkt, menar utskottet.

Närmare bestämmelser om förfarandet när betalningslättnader beviljas kan enligt 13 § 3 mom. i det nämnda lagförslaget utfärdas genom förordning av statsrådet. Likaså kan på vissa villkor genom en statsrådsförordning bestämmas om beloppet av den betalningslättning som beviljas på en gång och om sättet att bevilja den. Det förefaller som om lagen helt saknar regler för ansökan om och beviljande av betalningslättning. Grundlagens 80 § 1 mom. kräver emellertid att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag.

Utskottet gör bedömningen att bestämmelserna behöver preciseras på denna punkt.

Lagens ikraftträdande

Enligt 27 § 1 mom. i lagförslag 1 träder 19 och 20 § i kraft vid en tidpunkt om vilken bestäms genom förordning av statsrådet. I 79 § 3 mom. föreskrivs att det av en lag ska framgå när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan i en lag anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning. Enligt förarbetena till grundlagen kan ett särskilt skäl föreligga t.ex. när olika delar av ett stort lagstiftningspaket ska träda i kraft vid samma tidpunkt och det inte är lämpligt eller möjligt att fastställa tidpunkten när lagen stiftas (RP 1/1998 rd, s. 131/I). Utskottet har i sin praxis också sett det som ett särskilt skäl att tidpunkten för lagens ikraftträdande hänger samman med att Finlands internationella förpliktelser eller Europeiska unionens lagstiftning träder i kraft (GrUU 18/2006 rd, s. 5/I, GrUU 7/2005 rd, s. 11/II, GrUU 2/2005 rd, 2/II, GrUU 14/2004 rd, s. 5/II, GrUU 1/2004 rd, s. 4/II). Enligt propositionsmotiven kommer den föreslagna ändringen gällande sänkning av räntorna och i synnerhet dröjsmålsrättan att tillställas Europeiska gemenskapernas kommission för bedömning innan den träder i kraft. Utskottet menar att det finns ett i 79 § 3 mom. i grundlagen avsett särskilt skäl för regleringen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 39/2006 rd — RP 148/2006 rd

Helsingfors den 10 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Outi Ojala /vänst

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

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.