

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 46/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om finansiering av skogsbruk och till lag om ändring av inkomstskattelagen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2006 en proposition med förslag till lag om finansiering av skogsbruk och till lag om ändring av inkomstskattelagen (RP 177/2006 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Pentti Lähteenoja, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Teuvo Pohjolainen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om finansiering av skogsbruk och vissa mindre ändringar i inkomstskattelagen. I lagen ska föreskrivas om grunderna för stöd för skogsbruk. De stöd som föreslås ska beviljas enligt prövning. På förfarandena med att bevilja, betala och övervaka stöden och på andra motsvarande förfaranden tillämpas utom den föreslagna lagen också statsunderstödslagen. Avsikten med propositionen är att göra stöden effektivare, förtydliga och förenkla stödvillkoren och införa en lättare stödadministration.

En central orsak till totalrevideringen av lagen är att lagen om finansiering av hållbart skogsbruk behöver ses över för att uppfylla kra-

ven i den nya grundlagen. I propositionen föreslås att bestämmelser om stödets belopp skall utfärdas genom förordning av statsrådet.

Lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2008.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen bl.a. mot grundlagens 6 § om jämlikhet, 21 § om rättsskydd och 80 § om bemyndigande att utfärda förordning. Regeringen anser att de föreslagna lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att det är tillrådligt att begära utlåtande i saken av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Jämlikhet

Enligt 8 § 1 mom. i det första lagförslaget kan stödbeloppen differentieras regionalt utgående från skogsbruksförhållandena och administrativa gränser och beroende på om det är fråga om eget arbete, arbete som utförs av utomstående eller samprojekt.

Lagstiftningen måste bedömas mot bestämmelsen om jämlikhet i grundlagens 6 §. Paragrafen säger att alla är lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av någon orsak som gäller hans eller hennes person. Jämlikhetsbestämmelsen omfattar också lagstiftaren. Å andra sidan är det karaktäristiskt för lagstiftningen att den på grund av ett acceptabelt allmänt intresse särbehandlar människor bl.a. för att främja verklig jämlikhet. Men i ljuset av förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och praxis i grundlagsutskottet har det ansetts att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kan härledas ur jämlikhetsprincipen då reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (RP 309/1993 rd, GrUU 59/2002 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 38/2006 rd). Utskottet har inte accepterat enbart ett geografiskt kriterium som acceptabel differentieringsgrund med tanke på 6 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 59/2001 rd). Det väsentliga är om en differentiering kan motiveras på ett acceptabelt sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, GrUU 14/2006 rd, GrUU 25/2006 rd).

Lagstiftningen avser att göra markägarna sinsemellan mer jämlika genom att de markägare som bedriver skogsbruk i de svåraste förhållandena ska få proportionellt mer stöd. Administrativt är en regional differentiering efter skogscentralernas gränser och kommungränserna mycket enkel. Det är också ekonomiskt fördelaktigare att genomföra projekt i större block. Lagens syfte är enligt 1 § att främja god vård och användning av skogarna och därmed avser den främja

jämlikheten och ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen. Det är dessutom frivilligt för skogsägarna att ansöka om stöd och stöden beviljas enligt prövning. Det betyder att ingen har en subjektiv rätt till den finansiering som avses i lagen. Som grundlagsutskottet ser det spelar lagstiftningen en ganska liten roll för jämlikheten mellan skogsägarna och är därmed inget problem med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § (GrUU 4/2003 rd).

Bemyndigandena att utfärda förordning

I lagförslaget finns flera bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning, både för statsrådet (8 § 1 mom., 9 § 5 mom., 10 § 4 mom., 11 § 3 mom., 12 § 4 mom., 13 § 6 mom., 14 § 4 mom., 15 § 3 mom., 16 § 5 mom., 18 § 3 mom. och 19 § 3 mom.) och jord- och skogsbruksministeriet (4 § 5 mom., 7 § 4 mom., 8 § 1 mom., 12 § 5 mom., 15 § 3 mom., 21 § 3 mom., 22 § 4 mom. och 33 § 3 mom.). Bemyndigandet att utfärda förordning begränsas av 80 § 1 mom. i grundlagen, 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. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ska det genom förordning av statsrådet föreskrivas om vittbärande och principiellt viktiga ärenden samt om andra sådana ärenden vars betydelse förutsätter det. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av mer teknisk natur samt frågor som har ringa samhällelig eller politisk betydelse och frågor som omfattas av den verkställande makten (RP 1/1998 rd). Så vitt grundlagsutskottet kan se har de här principerna följts i lagstiftningen.

Lagstiftningen är ställvis relativt öppen, som i 8 § 1 mom., där det föreskrivs att bestämmelser om stödets belopp och grunderna för fastställandet av stöden utfärdas genom förordning av statsrådet. Öppenheten kan motiveras med att stöden i lagförslaget är beroende av prövning och att de kan beviljas bara inom ramen för ett

anslag i statsbudgeten. Ingen har subjektiv rätt att få stöd. Enligt 7 c § i lagen om statsbudgeten kan närmare bestämmelser om användning av ett anslag i enlighet med budgeten utfärdas genom förordning av statsrådet. Det spelar också en roll att stöden är kopplade till EG-lagstiftning om statligt stöd och kräver kommissionens godkännande (se GrUU 43/2006 rd, GrUU 48/2001 rd). Trots att det i lagförslaget finns en del bestämmelser om grunderna för att fastställa stöd anser grundlagsutskottet att 8 § 1 mom. lämpligen bör preciseras med att *närmare* bestämmelser om stödets belopp och grunderna för fastställandet av stöden utfärdas genom förordning av statsrådet (GrUU 25/2005 rd, GrUU 39/2001 rd).

Rättsskydd och återkrav

På de villkor som anges i 24 § 1 mom. i det första lagförslaget kan skogscentralen ge en anmärkning till ett ombud och Landsbygdsverket på villkoren i samma paragrafs 2 mom. förbjuda ett ombud att upprätta sådana handlingar som avses i 1 mom. Utifrån 35 § 1 mom. kan Landsbygdsverket bestämna att ett miljöavtal ska hävas och det redan utbetalda stödet återkrävas samt utifrån 36 § 1 mom. att miljöstödsavtalet ska sägas upp och att stöd som redan utbetalats ska återkrävas delvis på de villkor som nämns i lagrummen.

I 21 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs om att rätten att bli hörd och andra garantier för en god förvaltning ska tryggas genom lag. Grundlagsutskottet anser att parterna bör höras innan de berörda besluten fattas. Bestämmelserna bör preciseras till denna del.

Stödet, som enligt 20 § i statsunderstödslagen ska återbetalas, ska enligt 34 § 1 mom. i det första lagförslaget återbetalas till skogscentralen. Stödet ska enligt bestämmelsen i statsunderstödslagen betalas tillbaka om det har betalats ut på felaktiga grunder, till för stort belopp eller uppenbart utan grund. Grundlagsutskottet har med tanke på proportionaliteten i sin praxis på senare tid tagit hänsyn till att stöd möjligen har betalats ut till ett för stort belopp av orsaker som inte beror på stödtagaren eller på grund av något obetydligt fel, missförstånd eller en oriktig upp-

gift (GrUU 45/2006 rd, GrUU 43/2006 rd). 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 45/2006 rd, GrUU 43/2006 rd, GrUU 41/2006 rd, GrUU 28/2005 rd, GrUU 7/2005 rd). Utskottet anser att det finns anledning att precisera bestämmelserna ytterligare.

Lagens ikraftträdande

Bestämmelser om lagens ikraftträdande utfärdas enligt 42 § 1 mom. i det första lagförslaget genom förordning av statsrådet. Med stöd av lagen kan beslut om att bevilja stöd fattas fram till den 31 december 2013. Medel som avses i lagen kan användas fram till den 31 december 2018 om det är fråga om betalning av stöd som i enlighet med lagen har beviljats för skogsförnyelse eller för byggande av en skogsväg som genomförs som samprojekt. För betalning av andra stöd som beviljats i enlighet med lagen kan medlen användas fram till den 31 december 2016. Enligt propositionens motivering kan lagen på grund av Europeiska gemenskapens regler för statligt stöd inte träda i kraft förrän kommissionen har godkänt de föreslagna stöden. På grund av en pågående revision av reglerna för statligt stöd kan kommissionens godkännande utverkas bara för stödordningar som är i kraft en bestämd tid.

I 79 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs att det ska framgå av en lag när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan det anges i en lag att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning. Grundlagsutskottet brukar anse som särskilda skäl att ikraftträdandet är bundet vid ikraftträdandet av en viss EU-lagstiftning (GrUU 41/2006 rd, GrUU 39/2006 rd, GrUU 18/2006 rd, GrUU 7/2005 rd, GrUU 14/2004 rd). På den grunden och med hänsyn dessutom till att stödordningarna är tidsbestämda finns det enligt

GrUU 46/2006 rd — RP 177/2006 rd

utskottets mening särskilda skäl enligt 79 § 3
mom. för bestämmelserna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 8 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Markku Rossi /cent

Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.