

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om verkställighet av systemet med samlat gårds- stöd

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 mars 2005 en proposition med förslag till lag om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (RP 17/2005 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Esko Laurila och överinspektör Outi Kostama, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Seppo Laakso
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Juha Karhu.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om verkställighet av reformen av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik. Enligt den lösning om de helt EU-finansierade stöden som jordbruksministrarna inom Europeiska unionen överenskom om 2003 upprättas ett nytt system för direkta stöd, där den viktigaste komponenten utgörs av ett system med samlat gårdsstöd. Huvudlinjen för reformen är att frikoppla stöden från produktionen. Genom denna lösning kan största delen av stöden för åkergrödor och djur frikopplas från produktionen och överförs till det nya systemet med samlat gårdsstöd. En del av stöden kan emellertid fortsättningsvis förbli bundna till produktionen.

Reformens huvuddrag har fastställts genom förordningar av Europeiska gemenskapernas råd kommissionen. Lagförslaget har till syfte att reglera sådana frågor, som i rådets och kommissionens förordningar överlåtits på medlemsländerna att besluta om. Sådana bestämmelser är bland andra valet av den stödmodell som ska tillämpas vid administrationen av gårdsstödet, året när systemet införs samt delvis också vilka stöd som fortsättningsvis ska vara bundna till produktionen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den antagits och blivit stadfäst.

I propositionens motiveringar för lagstiftningsordning konstateras att valet av stödmo-

dell är en fråga som med tanke på jordbrukets olika produktionsinriktningar och därmed också för de enskilda jordbrukarna kan innebära förändringar i grunderna för deras rättigheter och skyldigheter. Propositionen upptar också förslag till bestämmelser om behandling av person-

uppgifter samt ett flertal bemyndiganden om att utförda förordningar. Med stöd av det ovan anförda rekommenderar regeringen att man begär utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Europeiska gemenskapen har uteslutanderätt att genomdriva gemenskapens jordbrukspolitiska mål. Gemenskapens förordningar är som sådana av bindande karaktär. En del av förordningarna innehåller dock bestämmelser som kräver ytterligare reglering även på det nationella planet. Sådana är rådets förordning för gårdsstöd (EG) nr 1782/2003 och kommissionens förordningar med kompletteringar till nämnda förordning (EG) nr 795/2004 (Kommissionens förordning II) och nr 796/2004 (Kommissionens förordning I).

De direkta stöden finansierar EU i sin helhet till jordbrukarna. Det viktigaste av dem är gårdsstödet, som utgör ca en tredjedel av stöden till gårdarna. Utan stödåtgärder är aktivt jordbruk knappast lönsamt i Finland. Därför bör gårdsstödet anses nödvändigt för näringen. Tillgången på gårdsstödet bör således granskas utifrån näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen.

Ca en tredjedel av Finlands åkrar är arrenderade, medan antalet arrenden varierar i olika delar av landet. Avsikten med det föreslagna systemet är att stödja jordbrukaren, dvs. den i vars besittning åkern är. Gårdsstödet frikopplas därmed från äganderätten till marken. Reformens centrala punkt är hur det inverkar på gällande arrendavtal och därmed på egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen.

I förslaget ingår också ett flertal bemyndiganden om att utförda förordningar vilka bör bedömas på grundval av 80 § 1 mom. i grundlagen.

De mål som anförs i propositionen är att höja produktiviteten inom jordbruket, tillförsäkra

jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaden, trygga försörjningen samt tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Till måluppfyllnaden bidrar ovannämnda förordningar av rådet och kommissionen samt det föreslagna stödsystemet. Propositionen befinns vara väl grundad och godtagbar.

Egendomsskydd

Det nya systemet med samlat gårdsstöd. Enligt det nya systemet med samlat gårdsstöd gäller stödrättigheterna alltid en så kallad aktiv jordbrukare som besitter stödduglig jordbruksmark under det första året systemet tillämpas. Utnyttjande av stödrätten binds inte till den jordbruksmark jordbrukaren besitter vid den tidpunkt då stödrätten uppstår. Jordbrukaren kan utnyttja sin stödrätt också på annan areal förutsatt att jordbrukaren har förfogat över de stöddugliga jordbruksskiftena under en period av minst 10 månader. Stödrättigheten kan överföras från en jordbrukare till en annan, till exempel genom försäljning med eller utan åkermark. Stödrättigheten kan också upphyras. Förutsättningen är att upphyrningen inkluderar överföring av en stödduglig areal som motsvarar stödrättigheten.

Regleringen om att fastställa, använda och byta ut stödrättigheten tillämpas oavsett om jordbrukaren äger den stöddugliga jordbruksmarken när stödrättigheten fastställs eller om han eller hon besitter den t.ex. med stöd av ett arrendavtal. Stödrättigheten fastställs för den aktiva jordbrukaren även om jordbrukaren bedriver jordbruksverksamhet på stödduglig jordbruksmark som han eller hon arrenderat av nå-

gon annan. En arrendator kan sedan arrendeavtalet gått ut utnyttja för honom eller henne fastställd stödrättighet också t.ex. för stödduglig mark som arrendatorn sedermera fått i sin ägo eller som en annan markägare utarrenderar. En arrendator kan på samma grunder som andra jordbrukare överföra sin stödrättighet.

Stödrättigheten fastställs för en arrendator under det första året systemet tillämpas också om han eller hon besitter den stöddugliga jordbruksmarken med stöd av ett arrendeavtal som ingåtts innan lagen trädde i kraft. Regleringen gäller inte direkt arrendeavtalens innehåll och påverkar inte omedelbart avtalsparternas rättigheter och skyldigheter. Att utbytesdugliga stödrättigheter med penningvärde på grund av nya grunder för stödsystemet styrs till arrendatorer kan trots det indirekt påverka avtalsparternas ekonomiska situation på ett sätt som ingendera parten har kunnat förutse när arrendeavtalet ingicks. Regleringen bör därför bedömas med hänsyn till egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen.

Vad bedömningen bygger på. Egendomsskyddet enligt grundlagen tryggar också avtalsrelationers beständighet trots att förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden i grundlagsutskottets praxis inte har betraktats som en absolut regel (GrUU 28/1994 rd, GrUU 37/1998 rd, s. 2/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II). Tanken bakom skyddet för förmögenhetsrättsliga rättshandlingars fortbestånd är att rättssubjekten har grundade förväntningar på skydd i ekonomiska frågor (GrUU 48/1998 rd, s. 2/II, GrUU 33/2002 rd, s. 3/I, GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Skyddet för sådana förväntningar har i utskottets praxis ansetts omfatta rätten att lita på att den lagstiftning som reglerar rättigheter och skyldigheter som är viktiga med avseende på att avtalsförhållandet består och att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas rättsliga ställning (GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Skyddet för grundade förväntningar och tillit har ansetts vara av större relevans när lagen ända från början har inrättats för ett särskilt ändamål (GrUU 45/2002 rd, s. 2—3). Också denna typ av bestämmelser som intervenerar i egen-

domsskyddet har grundlagsutskottet bedömt med avseende på de allmänna kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel om syftet med bestämmelserna är godtagbart och om bestämmelserna uppfyller kravet på proportionalitet (GrUU 1/2003 rd, s. 3—4, GrUU 63/2002 rd, s. 2—3, GrUU 45/2002 rd, s. 3, GrUU 21/2004 rd, s. 3).

Enligt vedertagen praxis i EG-domstolen är egendomen skyddad som en grundläggande rättighet i de allmänna rättsliga principer som domstolen omfattar. Vad gäller primärrätten kan artikel 6.2 i EU-fördraget nämnas, där det hänvisas till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Egendomsskyddet nämns också i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Dessutom förhindrar artikel 295 i EG-fördraget ingrepp i grunderna för medlemsstaternas egendomsordning (se GrUU 5/2001 rd, s. 3).

Enskilda bestämmelser i gemenskapsrätten får inte tolkas i strid med de grundläggande rättigheterna (t.ex. C-100/88 Oyowe & Traore v Commission [1989] ECR 4285, punkt 16 i domen). Om någon bestämmelse är öppen för olika tolkningar skall den tolkningen väljas som närmast följer de grundläggande rättigheterna. Detta förpliktar också medlemsstaterna när de verkställer gemenskapens lagstiftning (t.ex. C-5/88 Wachauf v Germany [1989] ECR 2609, punkt 19 och 22 i domen).

Bedömning av förslaget. Särskilt viktiga i fråga om bedömning av systemet med samlat gårdsstöd är synpunkter relaterade till riktiga proportioner för övergångsarrangemangen.

Tillämpning av regleringen som sådan också på jordbruksverksamhet som bedrivs på grundval av arrendeavtal som träffats innan lagen träder i kraft kan i vissa fall ur utarrenderarens synvinkel innebära en situation jämförbar med rättsförlust. Det beror framför allt på att en ändring i grunderna för stödsystemet åtminstone inte i alla fall har kunnat beaktas när avtalet har ingåtts. Trots att stödsystem varken för jordbrukare eller

för andra näringsidkare enligt utskottets åsikt bör bibehållas oförändrade, står det klart att man i arrendeavtalet skulle ha avtalat om faktorer relaterade till stödrättigheten om parterna hade varit medvetna om att det nya systemet med samlat gårdsstöd verkställs under arrendeperioden.

För att eliminera störningar på hyresmarknaden har man strävat efter att beakta särdragen för arrendeförhållanden i propositionen. En stödrättighet som fastslagits för en arrendator kan nämligen överföras till markägaren genom ett ömsesidigt avtal mellan parterna. Om en jordbrukare utan vederlag överlåter stödrättigheten till utarrenderaren ska överlåtelsen enligt 10 § 4 mom. i lagförslaget inte betraktas som gåva enligt lagen om skatt på arv och gåva. Villkoret är att stödrättigheten överläts vid utgången av en arrendeperiod som är i kraft den 28 april 2006, dock så att överlåtelsen sker senast den 31 december 2016.

Problematiserande ur utarrenderarens synvinkel blir situationen om ett arrendeavtal efter arrendeperiodens utgång inte förlängs och ett avtal om överföring av stödrättigheten inte ingås. I vissa fall kan utarrenderaren själv bli aktiv jordbrukare och ansöka om stödrättighet ur den nationella reserv som avses i 5 § i lagförslaget. Möjligheten att bevilja stödrättighet ur den nationella reserven beror dock på reservens storlek och de detaljerade villkoren för beviljande av stödrättigheter ur reserven.

Med stöd av det ovan anförda kan regleringen i enskilda fall leda till att utarrenderarens rättsliga ställning försvagas betydligt jämfört med de förhållanden som varit rådande då avtalet ingåtts. Därför anser utskottet det i konstitutionellt hänseende viktigt att effekter av verkställandet av systemet med det samlade gårdsstödet på utarrenderarnas rättsliga ställning innan den aktuella lagen träder i kraft ska beaktas i övergångsarrangemangen t.ex. genom att man kompletterar 20 § i lagförslaget med ett 3 mom. som följer: "en stödrättighet som enligt denna lag har beviljats en jordbrukare som besitter jordbruksmark på grundval av ett arrendeavtal som har ingåtts innan denna lag trädde i kraft överförs till utarrenderaren när arrendeperioden går ut om arrendeförhållandet inte förlängs eller om ingen-

ting annat avtalas mellan arrendatorn och utarrenderaren och om utarrenderaren inte av orsaker han eller hon inte själv kan påverka får stödrättighet ur den nationella reserven."

Bemyndiganden att utfärda förordningar

Den föreslagna regleringen baserar sig i väsentlig grad på delegering. Lagförslaget innehåller rikligt med jämförelsevis vaga bestämmelser om statsrådets rätt att utfärda förordningar. En sådan reglering bör utvärderas enligt 80 § i grundlagen. Enligt paragrafens 1 mom. kan statsrådet utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att bestämmelser om bemyndigande genom lag ska vara exakta och noggrant avgränsade (t.ex. GrUU 1/2004 rd, 2/I).

Trots den skenbara vagheten i bestämmelserna om bemyndigande har den som utfärdar förordningar inte gränslösa befogenheter. Statsrådets befogenheter begränsas av bestämmelserna i lagförslaget men också av Europeiska gemenskapens jämförelsevis detaljerade lagstiftning om systemet med det samlade gårdsstödet. Denna reglering utgör med beaktande av utskottets tidigare ståndpunkter om reglering av systemen för gårdsstöd den helhet gentemot vilken statsrådet utifrån bemyndigandena i allmänhet utfärdar "detaljerade" förordningar (GrUU 46/2001 rd, s. 2/I, GrUU 47/2001 rd, s. 2—3, GrUU 48/2001 rd, s. 3/II). I flera bemyndiganden binds utfärdarens befogenheter dessutom uttryckligen till EG-lagstiftningen (GrUU 45/2001 rd, s. 5/II). Utskottet anser det i alla fall lämpligt att det klarare framgår av själva bemyndigandebestämmelserna i vilka andra avseenden de förordningar som utfärdas med stöd av bemyndigandet avser att precisera regleringen (t.ex. "Närmare bestämmelser om..."; se GrUU 47/2001 rd, s. 3/I). I detta avseende finns brister i bemyndiganden t.ex. lagförslagets 10 § 5 mom., 5 § 3 mom. och 8 § 5 mom.

Utskottet påpekar att bestämmelserna i 80 § 1 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandena och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena (GrUU 29/2004 rd, s. 3/II). Det går således inte att t.ex. med stöd av 7 § i lagförslaget ge myndigheterna befogenheter för "övervakning" av grundläggande eller andra i paragrafen avsedda verksamhetskrav. Dessutom är det uppenbart att man inte enligt 19 § 2 mom. i lagförslaget kan utfärda förordningar om omständigheter som enligt Europeiska gemenskapens förordningar ska avgöras av en medlemsstat i fall att dessa enligt grundlagen ska regleras genom lag. Bemyndigandena bör till dessa delar preciseras med omnämnanden som klargör denna begränsning av deras användningsområde.

Med stöd av 10 § 2 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet bestämmelser om handelsregionerna för stödrättigheter. I detta avseende handlar det om en i sig godtagbar regional begränsning av rätten att överföra utbytesdugliga stödrättighet med penningvärde. Grunderna för sådana begränsningar måste på grund av 80 § i grundlagen fastställas i lag. För att lagförslaget till dessa delar ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste det kompletteras med bestämmelser antingen om affärsområden eller åtminstone om allmänna grunder för inrättande av sådana.

Med stöd av 12 § 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet villkor enligt vilka producenter kan ges i momentet avsett tillstånd. Det handlar om näringsrelaterad tillståndsreglering som inte som föreslaget kan lämnas öppet för utfärdande av förordning. Om bemyndigandet inte kan formuleras enligt tanken om att utfärda preciseringar till EG-lagstiftningen, måste lagen i fråga om villkor för beviljande av tillstånd kompletteras åtminstone med bestämmelser som styr makten att utfärda förordning, för att lagförslaget i detta avseende ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Om bemyndigandena i lagförslaget inte i detta sammanhang kan justeras enligt utskottets konstitutionella anmärkningar och om det föreligger ett tvingande behov av bemyndiganden,

kan lagförslaget behandlas enligt i 73 § i grundlagen stadgad ordning. I så fall bör lagen vara i kraft högst ett år. Medan undantagslagen är i kraft bör en lagstiftning som uppfyller grundlagens krav fås till stånd på permanent basis (se GrUU 46/2004 rd, s. 3).

Regleringen av jordbruksnäringen har blivit rätt oredig och svåröverskådlig, anser utskottet. Detta hänger samman dels med det aktuella lagförslagets karaktär av ramverk, dels med att lagen enligt förslagets 1 § är sekundär i förhållande till lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik från 1994, som också har karaktär av ramverk. Därför anser utskottet att statsrådet bör vidta åtgärder för att förtydliga regleringen. I det sammanhanget är det rekommendabelt att man utifrån helheten utvärderar regleringen också med hänsyn till författningsnivå och delegering av lagstiftningsmakt.

Stödrättighetsregister

Bestämmelser om stödrättighetsregistret, som delvis till sin karaktär bör uppfattas som ett personregister, ingår i förslagets 13—18 §. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv tryggt. Skyddet av personuppgifter regleras i lag. Bestämmelsens laghänvisning om skydd av personuppgifter förutsätter i enlighet med avsikterna bakom revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd) att lagstiftaren stadgar om den behöriga rättigheten men att detaljerna i regleringen är beroende av hans prövning. I sådana fall binder regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna lagstiftarens prövningsrätt i fråga om innehållet i mindre grad än en bestämmelse som innehåller regleringsförbehåll där man konstaterar att de grundläggande fri- och rättigheterna existerar enligt vad som föreskrivs i lag.

Enligt grundlagsutskottets praxis (GrUU 51/2002 rd, s. 2/I, GrUU 6/2003 rd, s. 2/I, GrUU 19/2005 rd, s. 9) begränsas dock lagstiftarens spelrum av att skyddet för personuppgifter utgör en del av skyddet för privatlivet i samma moment. Lagstiftaren ska trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till

de grundläggande fri- och rättigheterna. Med tanke på den bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna som gäller skydd för personuppgifter är det för registreringar viktigt att reglera åtminstone syftet, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet uppgifternas tillförlitlighet, och förvaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Regleringen av dessa faktorer på lagnivå ska dessutom vara omfattande och detaljerad. Kravet på bestämmelse om saken i lag omspannar också möjligheten att överföra uppgifter via en teknisk anslutning.

I fråga om att lämna ut registeruppgifter kan hänvisningen till lagen om offentlighet och personuppgiftslagen i 16 § inte anses tillräcklig. Enligt 8 § 4 mom. i personuppgiftslagen gäller om rätten att få uppgifter ur myndigheternas personregister och om annat utlämnande av personuppgifter ur dessa personregister vad som föreskrivs om offentlighet för myndighetshandlingar. Uppgifterna i stödrättighetsregistret antas åtminstone delvis vara av sådan art som enligt 24 § i lagen om offentlighet ska hållas hemliga. På utlämnande av uppgifterna till myndigheter tillämpas därför bestämmelserna i lagens 29 §. Enligt

paragrafens 1 mom. kan en myndighet till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter. I 16 § ingår inte närmare bestämmelser om dessa rättigheter. Troligtvis avses i förslaget 14 § att de myndigheter som nämns har rätt att få uppgifter ur registret, men man använder uttrycket "har rätt att använda stödrättighetsregistret". Grundlagsutskottet anser att regleringen bör preciseras så att lagen innehåller särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter.

Enligt förslaget 18 § förvaras uppgifterna i registret så länge det annars är nödvändigt att använda dem inom förvaltningen. Bestämmelsen bör preciseras med en tidsangivelse.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar på 10 § 2 mom. och 12 § 1 mom. vederbörligen iakttas.

Helsingfors den 15 juni 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent

Simo Rundgren /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Esko Kiviranta /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen
utskottsråd Sami Manninen
utskottsråd Petri Helander.