

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 september 2007 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (RP 52/2007 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

- jord- och skogsbruksminister Sirkka-Liisa Anttila, regeringsråd Esko Laurila, äldre regeringssekreterare Kari Valonen och special-

- medarbetare Ahti Hirvonen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitie-
- ministeriet
- member of the unit for Agricultural Law Cristina Carrasco Lorente och Director for Agricultural Legislation Rudolf Moegele, European Commission
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Tuomas Ojanen
- president Leif Sevón
- professor Jarno Tepora
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd ska ändras. Meningen är bl.a. att upphäva en övergångsbestämmelse i lagen som gäller överföring av stöd- rättigheter till en utarrenderare som utarrenderat jordbruksmark. Bestämmelserna gäller förfarandet i sådana fall då man inte når någon överens- kommelse om överföring av stödrättigheter från arrendatorn till utarrenderaren och då utarrende- raren av orsaker som är oberoende av honom el- ler henne själv inte får stödrättighet ur den natio-

nella reserven. Upphävandet motiveras med att bestämmelserna enligt Europeiska gemenska- pernas kommission förefaller att stå i strid med gemenskapsrätten.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och stadfästs.

I propositionen finns ingen bedömning av lag- förslaget i relation till grundlagen. Regeringen har ändå ansett det tillrådligt att begära utlåtan- de av grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund till övergångsbestämmelserna

Regeringen föreslår bl.a. att 20 § 3 mom. i lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (nedan lagen om gårdsstöd) ska upphävas. Momentet lyder: "En stödrättighet som innefattar någon annan rättighet än den som avses i artikel 60 i förordningen om gårdsstöd och 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 arrendetiden går ut, om inte arrendeförhållandet förlängs eller om ingenting annat avtalas mellan arrendatorn och utarrenderaren och utarrenderaren av orsaker som är oberoende av honom eller henne själv inte får stödrättighet ur den nationella reserven"¹.

Momentet, som avsågs bli tillämpat vid övergången till det nya systemet med samlat gårdsstöd, kom till med grundlagsutskottet medverkan (GrUU 25/2005 rd, s. 2—4). I sitt utlåtande då anlade utskottet en bred infallsvinkel på det föreslagna systemet med tanke på bestående avtalsförhållanden och skyddet för berättigade förväntningar, som båda i sista hand omfattas av bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagen.

Enligt utskottets dåvarande bedömning kunde en tillämpning av bestämmelserna om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd som sådana också på jordbruk som bedrivs på grundval av arrendeavtal ingångna innan lagen trädde i kraft i vissa fall innebära en situation jämförbar med rättsförlust ur utarrenderarens synvinkel. Detta ansågs framför allt bero på att det inte i alla fall hade varit möjligt att beakta ändringen

i stödsystemets grunder när avtalen ingicks. Trots att varken jordbrukare eller andra näringsidkare har skäl att bibehålla stödsystemen i respektive sektor oförändrade, stod det klart att avtalsparterna i ett arrendeavtal skulle ha avtalat om relevanta aspekter av stödrättigheten, om de hade varit medvetna om att det nya systemet med samlat gårdsstöd verkställs under arrendeperioden.

Utskottet ansåg då att det nya systemet i enskilda fall kunde leda till en betydande försämring av utarrenderarens rättsliga ställning jämfört med de förhållanden som rådde då avtalet ingicks, om utarrenderaren inte kunde få stödrättighet ur den nationella reserven. Därför ansågs det viktigt i ett konstitutionellt perspektiv — trots att det inte var nödvändigt med tanke på behandlingsordningen för lagförslaget — att vid övergången beakta vilka effekter verkställigheten av systemet med samlat gårdsstöd fick för utarrenderarens rättsliga ställning. Utskottets ståndpunkt var då att det var möjligt t.ex. genom att lagens 20 § kompletterades med det 3 mom., som nu föreslås bli upphävt.

Bestämmelsen för övergångsfasen gäller situationer där utarrenderaren och arrendatorn inte har avtalat om förlängt arrendeförhållande eller stödrättigheten och utarrenderaren inte får stödrättighet ur den nationella reserven, också om han eller hon uppfyller kriterierna för en aktiv jordbrukare. Avtal som utarrenderaren och arrendatorn ingått efter lagens ikraftträdande har i praktiken bidragit till att bestämmelsen tillämpats i minskad omfattning. Bestämmelserna om den nationella reserven har haft samma effekt. De har bl.a. tagit hänsyn till den rättsliga ställningen för den s.k. ny jordbrukare och en jordbrukares arvinge, liksom också jordbrukarens rätt vid svårigheter på grund av force majeure eller exceptionella omständigheter. Möjligheten till ökade stödrättigheter ur den nationella reserven på grund av en s.k. linjär nedskärning av stödrättigheterna spelar också en stor roll.

¹ Förordningen om gårdsstöd i bestämmelsen hänvisar till rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av vissa förordningar, EUT L 270, 21.10.2003, s. 1—69.

Argumenten för att upphäva övergångsbestämmelserna

Övergångsbestämmelserna i lagen om samlat gårdsstöd föreslås nu bli upphävida, eftersom Europeiska gemenskapernas kommission i sina skrivelser av den 30 juni och 14 december 2006 anser att de står i strid med gemenskapsrätten. Kommissionen hävdar att Europeiska gemenskapen har exklusiv befogenhet att genomföra målen för gemenskapens jordbrukspolitik. Bestämmelserna anses inte vara förenliga med det grundläggande syftet för den gemensamma jordbrukspolitikens såsom den fastställts i artikel 33.1 b i EG-fördraget. Där sägs att jordbruksbefolkningen ska tillförsäkras en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket. Kommissionen påpekar att lagstiftarens syfte helt klart är att den aktiva jordbrukare som i den regionala modellen bedriver jordbruk på gården under det första året då systemet med samlat gårdsstöd tillämpas är den som är stödberättigad enligt systemet, han må sedan vara arrendator eller utarrenderare. Om gemenskapens lagstiftare hade velat ge de nationella myndigheterna befogenheter att flytta över systemets förmåner på någon annan, skulle han uttryckligen ha lagstiftat om dem. I sina skrivelser hänvisar kommissionen dessutom till EG-domstolens rättspraxis.

De finländska myndigheterna underströk i sin skrivelse av den 27 juli 2006 att övergångsbestämmelsen i den nationella lagen inte ruckar på principen att stödtagaren ska vara en aktiv jordbrukare och att bestämmelsen är mycket begränsad i och med att den bara gäller en kort tid. Vidare poängterade de att syftet med den kompletterande övergångsordningen bara var att beakta sådana enstaka problemfall med tanke på egendomsskyddet och berättigade förväntningar som i betydande grad skulle ha kunnat försvaga utarrenderarens rättsliga ställning jämfört med förhållandena då hyresavtalet ingicks. De som ingått arrendeavtal innan det nya systemet med samlat gårdsstöd infördes fick samma avtalsmöjligheter som de som ingått arrendeavtal efter detta. De finländska myndigheterna hade dessut-

om den uppfattningen att förordningen om samlat gårdsstöd medger de nationella myndigheterna, i detta fall lagstiftaren i respektive medlemsstat, en tillräckligt omfattande prövningsrätt att avgöra om kraven beträffande grundläggande rättigheter har uppfyllts i vissa särskilda situationer. För de grundläggande rättigheternas del hänvisades det också till EG-domstolens rättspraxis t.ex. i fall 5/88 Wachauf.

Bedömning av lagförslagets motiv

Utskottet framhåller i ett tidigare utlåtande i saken att egendomsskyddet enligt hävdvunnen praxis i EG-domstolen är en skyddad grundläggande rättighet också enligt gemenskapens allmänna rättsliga principer. Inom primärrätten nämnde utskottet särskilt artikel 6.2 i EG-fördraget, där det hänvisas till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella tradition (GrUU 25/2005 rd, s. 3/II).

Utskottet påpekar att syftet med den aktuella övergångsbestämmelsen inte är att hindra eller försvåra genomförandet av förordningen av samlat gårdsstöd i Finland, utan tvärtom att se till att den genomförs med respekt för de grundläggande rättigheterna. Avsikten har inte heller varit att urholka det grundläggande syftet med den gemensamma jordbrukspolitikens som den fastställts i artikel 33.1 b i EG-fördraget, utan enbart att genomföra förordningen med hänsyn till alla jordbrukares rättigheter.

Utskottet anser därför att detta slag av kompletterande och kortvarigt nationellt övergångsarrangemang för att genomföra principerna om egendomsskydd, skydd för berättigade förväntningar och likställdhet, som också omhuldas i gemenskapsrätten, inte är ett hinder för att genomföra gemenskapsrättens syften. Den nationella lagstiftaren har dessutom fäst särskilt avseende vid proportionalitetskraven genom att lagstifta om en så kortvarig och även i övrigt begränsad övergångsordning som möjligt. Utskottet anser att bestämmelsen harmonierar med en fungerande inre marknad och garanterar en störningsfri hyresmarknad.

På dessa grunder ser utskottet ingen anledning att ändra på sin tidigare konstitutionella bedömning. Men eftersom regeringen föreslår att den gällande bestämmelsen ska upphävas, ser utskottet också på detta alternativ.

Förslaget att upphäva övergångsbestämmelserna retroaktivt

Förslaget att övergångsbestämmelserna ska upphävas retroaktivt innebär ett nytt ingrepp i gällande avtalsförhållanden. Egendomsskyddet i grundlagen avser också att värna bestående avtalsförhållanden, även om förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållandens okränkbarhet inte är absolut i grundlagsutskottets praxis (GrUU 28/1994 rd, GrUU 37/1998 rd, GrUU 63/2002 rd och GrUU 25/2005 rd). Skyddet för bestående förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bör ses mot bakgrund av skyddet för rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor (GrUU 48/1998 rd, GrUU 33/2002 rd, GrUU 21/2004 rd och GrUU 25/2005 rd). Utskottet brukar hävda att skyddet för berättigade förväntningar omfattar rätten att lita på att lagstiftningen om väsentliga rättigheter och skyldigheter i ett avtalsförhållande är bestående och att det inte är möjligt att lagstifta om sådana frågor på ett sätt som i oskälighetsgrad urholkar avtalsparternas rättsliga ställning (GrUU 21/2004 rd och GrUU 25/2005 rd). Skyddet för berättigade förväntningar anses spela en ännu större roll eftersom det handlar om ett specialarrangemang som ursprungligen skapats genom lag (GrUU 45/2002 rd och GrUU 25/2005 rd).

Övergångsbestämmelserna i lagen om samlat gårdsstöd kan enligt utskottets mening karaktäriseras som en ordning som skapats genom lag mot bakgrund av vissa proportionalitetsaspekter. Utarrenderarnas berättigade förväntningar har konkretiserats i praktiken och de har också

vidtagit rättshandlingar i förlitan på att bestämmelserna tillämpas. Med hänsyn till skyddet för berättigade förväntningar och rättssäkerheten är det mycket problematiskt om ett sådant system avvecklas retroaktivt i ett läge där bestämmelserna veterligen redan har tillämpats i domstol.

Utskottet hänvisar till den samlade bedömningen ovan och menar i detta fall att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen stryks.

Kompletterande bestämmelser

Om 20 § 3 och 4 mom. i lagen om samlat gårdsstöd upphävs kan det hända att en utarrenderare som ingått ett fortfarande gällande markarrenderavtal innan lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd trädde i kraft i enskilda fall lider precis det slag av rättsförlust som utskottet beskrev i ett tidigare utlåtande (GrUU 25/2005 rd). Detta skulle stå i strid med ambitionen att behandla alla jordbrukare lika, vilket bl.a. gemenskapens förordning om samlat gårdsstöd för sin del ger uttryck för. Grundlagsutskottet anser därför att det ur proportionalitetssynvinkel är konstitutionellt viktigt att om övergångsbestämmelserna upphävs, utarrenderarens rättsliga ställning samtidigt skyddas genom andra legislativa metoder för oskäligen ändringar som inte beror på honom eller henne själv.

Utlåtande

Grundlagsutskottet framför som sin åsikt

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om utskottets konstitutionella anmärkning om 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen blir behörigen beaktad.

Helsingfors den 28 februari 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Tuomo Hänninen /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola
utskottsråd Kalevi Laaksonen
utskottsråd Petri Helander.