

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2006 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om stöd för upphörande med att bedriva jord-
bruk och om ändring av lagar som gäller avträ-
delsystemet**

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 april 2006 en proposition med förslag till lagar om stöd för upphörande med att bedriva jordbruk och om ändring av lagar som gäller avträdelssystemet (RP 34/2006 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

- äldre regeringssekreterare Katriina Pessa, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- professor Pentti Arajärvi
- professor Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om stöd för upphörande med att bedriva jordbruk och ändring av vissa lagar om avträdelssystemen. Genom lagen förlängs systemet med avträdelsestöd till de lantbruksföretagare som upphör med att bedriva jordbruk 2007—2010. Till sitt innehåll motsvarar lagen i huvudsak lagen om avträdelsestöd för lantbruksföretagare. Med stöd av den har motsvarande stöd kunnat beviljas lantbruksföretagare som upphört med jordbruket 1995—2006. Åldersgränsen för avträdnarna är 56 år vid generationsväxling inom familjen och 60 år vid överlåtelser utanför familjen.

Den nya lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Lagarna om ändring av lagarna om de tidigare stödsystemen avses träda i kraft den 1 januari 2007.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen är de föreslagna ändringarna i lagstiftningen likadana som gjorts med grundlagsutskottets medverkan i lagarna om ändring av arbetspensionslagarna 2002 och 2005. Bemyndigandena att utfärda förordning är exakta och noga avgränsade som 80 § i grundlagen kräver. Reger-

ingen anser att de föreslagna lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I propositionen föreslås ändå att det ska föreskrivas om rätt till sådant stöd som påminner om

pension och som till längd och belopp påverkas av om stödtagaren har barn och därför har regeringen sett det som tillrådligt att grundlagsutskottet får uttala sig om saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Avträdelsestödet avser att trygga försörjningen för lantbruksföretagare som slutar bedriva jordbruk. Det är en förlängning av den ordning som tillåtit att lantbruksföretagare frivilligt upphör med att bedriva jordbruk genom att de frivilligt för över produktionsmedlet antingen till nästa generation eller någon utomstående för att få ut en förmån motsvarande invalidpension för tiden före sin ålderdom. Det har flera kopplingar till pensionssystemet, men i konstitutionellt hänseende kan det inte jämföras med vare sig ålders- eller invalidpension. Det handlar inte om utkomstskydd vid arbetslöshet och kan inte heller anses ingå i lagstiftning enligt 19 § 2 mom. i grundlagen som ska trygga en försörjning. Rätten till avträdelsestöd intjänas inte heller enligt intjäningsprincipen på ett sådant sätt att den behöver granskas med tanke på grundlagens 15 § om egendomsskydd (GrUU 30/2005 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 2—3, GrUU 9/1999 rd). Här handlar det om lagstiftning om att bedriva jordbruk.

Villkoren för avträdares ålder

Enligt 8 § i det första lagförslaget betalas avträdelsestöd för att genomföra en generationsväxling till en avträdare som har fyllt 56 men inte 63 år, om förvärvaren till en gårdsbruksenhet eller tillskottsmark är avträdares barn eller make. Om förvärvaren är någon annan än de här två är åldersgränsen för generationsväxling 60 år. Åtskillnad görs alltså enligt ålder och familjeförhållanden. Åldersgränsen för avträdelse för dem som bedriver renhållning är i samtliga fall 56 år. Målet är att införa en enhetlig minimiålder för

avträdelse vid generationsväxling och överlåtelse av tillskottsmark i situationer som kan jämföras med generationsväxling. Dessutom kommer pensionsavgången att skjutas fram vid en del avträdelser i linje med den allmänna pensionspolitiken.

Förslaget måste bedömas i ljuset av grundlagens 6 § om jämlikhet. Där sägs att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av ålder eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Men utskottet har brukat anse att jämlikhetsprincipen inte får innebära stränga gränser för lagstiftarens prövning när en lagstiftning som avspeglar den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 8/2003 rd, s. 3/I, GrUU 65/2002 rd, s. 4/I). Bestämmelsen förbjuder inte all särbehandling av människor även om åtskillnaden utgår från ett explicit skäl i särbehandlingsparagrafen. Det väsentliga är om särbehandlingen kan motiveras på ett acceptabelt sätt ur konstitutionell synvinkel (RP 309/1993 rd, GrUU 14/2006 rd, s. 2/I). När lagen om utkomstskydd för arbetslösa och pensionslagstiftningen kom till såg grundlagsutskottet inga problem med tanke på grundlagens 6 § i att personer i olika åldrar får olika förmåner så länge skillnaderna inte är godtyckliga eller oskäligen (GrUU 60/2002 rd, s. 4/II, GrUU 46/2002 rd, s. 6/I).

Lagförslaget motiveras med att det underlättar rättidiga generationsväxlingar inom familjer, bidrar till större lägenheter, till en omstrukturering av jordbruket och till vissa kostnadsbesparingar. Barnlösa överlåtare och överlåtare vars barn inte är intresserade av att fortsätta gårdsbruket kommer inte att ha någon glädje av den lägre åldersgränsen för avträdelsestöd. För dem kommer stödet att senareläggas från 56 till 60 års ålder. Den föreslagna skillnaden på fyra år

till barnfamiljers fördel är rätt lång. Å andra sidan har familjesambandet traditionellt hört ihop med jordbruk och därmed har det alltid ansetts viktigt i släkten att själva gården övergår från en generation till en annan. Därför anser grundlagsutskottet att det finns godtagbara skäl att främja generationsväxlingar inom familjen och att de föreslagna bestämmelserna därmed ryms inom lagstiftarens prövningsrätt (se också GrUU 60/2002 rd, 5/I). Men det anser att enhetliga bestämmelser om åldersgränserna är bättre.

En korrekt behandling av ansökningar

Enligt 32 § 1 mom. i det första lagförslaget kan avträdelsestöd sökas innan åldern för avträdelse uppnås. Själva avträdelserna får också ske innan rätt ålder uppnåtts, men först efter det att avträdelsestöd har sökts. Kommunens landsbygdsnäringsmyndighet, arbetskraft- och näringscentralen eller pensionsanstalten kan enligt 34 § 3 mom. begära att den som ansöker om stöd inom utsatt skälighets tid lämnar in tilläggsutredning som eventuellt behövs för att avgöra saken. Om den stödsökande inte lämnar in tilläggsutredning enligt 34 § 4 mom. kan pensionsanstalten när den avgör ansökan anse att ansökan har initierats först när den nödvändiga tilläggsutredningen har lämnats in till den som begärt den.

Förslaget måste bedömas med tanke på grundlagens 20 § om rättsskydd och garantier för en rättvis rättegång. Det måste anses mycket exceptionellt att pensionsanstalten kan bestämma när en ansökan har blivit anhängig. I normalt förvaltningsförfarande lämnas en ansökan utan prövning eller också avgörs den utifrån de tillgängliga utredningarna. I saken fattas ett beslut som kan överklagas i normal ordning. Den föreslagna bestämmelsen avses emellertid ligga i sökandens intresse. Om den sökande inte lämnar in en tilläggsutredning betyder det i vanliga fall att ansökan avslås. Om avträdelserna redan har skett och sökanden fått avslag på sin ansökan möjliggör en ny ansökan med tilläggsutredningar inte längre ett positivt beslut. Tidpunkten för avträdelserna är därmed avgörande.

Trots att det finns en liknande bestämmelse i 20 a § 4 mom. i den gällande lagen kan den en-

ligt grundlagsutskottets mening leda till att ansökan aldrig blir anhängig och att den därmed inte behöver behandlas. Men enligt 20 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad av en myndighet på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål och att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Enligt utskottet bör 34 § 4 mom. lämpligen ändras t.ex. genom komplettering antingen med en hänvisning till 33 § 2 mom. i förvaltningslagen eller med en passus om att om nödvändig tilläggsutredning inte inom utsatt tid lämnas in till den som begärt det, kan pensionsanstalten lämna ansökan utan prövning eller avgöra den utan tilläggsutredningen.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Ett villkor för avträdelsepension är att avträdelaren enligt 12 § 1 mom. varaktigt upphör med att bedriva kommersiellt jordbruk och att han eller hon inte utför leveransarbete i skogsbruket. I paragrafens 2 mom. föreskrivs om det maximala antalet hästar och renar som avträdelaren får använda efter avträdelserna utan att det anses som att bedriva kommersiellt jordbruk. Också i 17 § 4 mom. och 25 § föreskrivs att det ska bestämmas genom förordning av statsrådet hur stor den renbesättning högst får vara som bildas för förvärvaren.

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom en näring som han eller hon själv valt fritt. Dessutom har samerna som urfolk utifrån 17 § 3 mom. i grundlagen rätt att bevara och utveckla sin kultur. Renhållning anses utgöra ett centralt inslag i samernas kultur (RP 309/1993 rd, GrUU 29/2004 rd). För att begränsningarna i näringen ska vara exakta och noggrant avgränsade är det enligt grundlagsutskottets mening lämpligt att föreskriva om de största tillåtna djurbesättningarna i lag. Likaså bör det föreskrivas i lag om minimistorleken på den renbesättning som förvärvaren av en renhushållningslägenhet ska ha.

I föreslagna 15 § 1 mom. 3 punkten krävs att förvärvaren vid avträdelsetidpunkten inte har in-

komster av varaktig natur av annat än gårdsbruk och kompletterande verksamhet till gårdsbruket som bedrivs utifrån lägenheten utöver det maximibelopp som fastställs genom förordning av statsrådet. Enligt propositionens motivering kommer den nuvarande gränsen på 50 000 euro inte att rubbas. Genom förordning av statsrådet ska det enligt 15 § 4 mom. också föreskrivas om hur stor gårdsbruksenhetens företagsinkomst enligt affärsplanen minst ska vara för att garantera att gårdsbruksenheten är ekonomiskt livsduglig. Enligt propositionens motivering ska en gårdsbruksenhet anses livsduglig om företagsinkomsten under fem år direkt efter avträdelsen är minst 10 000 euro.

Bestämmelsen gäller individens rättigheter och skyldigheter enligt 80 § 1 mom. i grundlagen. Bemyndigandet är inte kopplat till närmare kriterier eller alternativa eurobelopp och därför anser grundlagsutskottet att det med tanke på bestämmelsens exakthet och noggranna avgränsning är viktigt att det föreskrivs om inkomstgränserna eller åtminstone om grunderna för hur de bestäms genom lag.

I 66 § föreskrivs om kontroller som gäller stödtagare och förbindelsegivare. I 1 mom. anges de myndigheter som får utföra kontroller och i 2 mom. i sin tur vad stödtagaren ska visa upp för kontrollörerna och var kontrollerna ska göras. Enligt 3 mom. kan det vid behov utfärdas närmare bestämmelser om det detaljerade genomförandet av kontrollen genom förordning av statsrådet.

Bestämmelsen överlappar på den här punkten delvis förvaltningslagen, där det i 39 § föreskrivs om inspektionsförfarandet, inspektionsberättelsen och hur den ska delges. Dessutom ska garantierna för en god förvaltning tryggas utifrån 20 § 2 mom. i grundlagen och därför anser grundlagsutskottet att föreslagna 66 § 3 mom. inte behövs och därmed bör strykas i lagen (GrUU 5/2005 rd, s. 3/I).

Skyddet för hemfriden

I 66 § 1 mom. sägs att kontroller för tillsyn av att villkoren för att bevilja och betala avträdelsestöd och förbindelser efterlevs får göras utan fö-

regående anmälan. Med stöd av 2 mom. har den som utför kontrollen rätt att i den omfattning som tillsynsuppgiften förutsätter kontrollera de områden som omfattas av förbindelsen och produktions- och ekonomibyggnader.

Det framgår indirekt av den föreslagna bestämmelsen att meningen inte är att kontrollerna ska ingripa i hemfriden, som är skyddad i 10 § 1 mom. i grundlagen. I 10 § 3 mom. sägs att det genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Den grundlagstryggade hemfriden omfattar i princip alla slag av rum som används för varaktigt boende (GrUU 16/2004 rd, s. 5/II). Produktions- och ekonomibyggnader kan också omfatta rum avsedda för boende och därför är det enligt utskottets mening viktigt att bestämmelserna preciseras så att de här områdena entydigt ska lämnas utanför kontrollerna (GrUU 30/2005 rd, s. 6/I, GrUU 36/2004 rd, s. 4/II, GrUU 37/2004 rd, s. 3/II).

Registeranmälningar till Pensionskyddscentralen

I 74 § föreskrivs om registeranmälningar till Pensionskyddscentralen. Där sägs att pensionsanstalten omedelbart ska underrätta Pensionskyddscentralen på det sätt som den bestämmer om när avträdelsestödet börjar och när det upphör. Pensionsanstalten ska också lämna Pensionskyddscentralen andra uppgifter om avträdelsestödet på det sätt som centralen närmare bestämmer. Bestämmelsen måste betraktas i ljuset av grundlagens 80 § 2 mom. om delegering av lagstiftningsbehörighet. Där sägs att någon annan myndighet genom lag kan bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl till det och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska dessutom vara exakt avgränsat.

Enligt den föreslagna lagtexten ser Pensionskyddscentralen ut att ha befogenhet att utfärda allmänna bestämmelser som hör till lagstift-

ningsbehörigheten. Men Pensionsskyddscentralen är inte en sådan annan myndighet i 80 § 2 mom. i grundlagen som sådan befogenhet kan delegeras till (GrUU 30/2005 rd). Med bestämmelser avses här förmodligen anmälningar på en viss typ av blankett och därmed är det inte fråga om ett allmänt bemyndigande att utfärda bestämmelser. Men med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning finns det enligt grundlagsutskottets mening anledning att stryka orden "på det sätt som denna bestämmer" i första meningen i 74 § och orden "på det sätt som pensionsskyddscentralen närmare bestämmer" i andra meningen. Dessutom bör skyldigheten att lämna uppgifter om avträdelsestödet i andra meningen med hänsyn till kravet på exakthet och noggrann avgränsning begränsas till nödvändiga uppgifter om avträdelsestödet.

Lagens ikraftträdande

I första meningen i 81 § 1 mom. föreslås att lagen träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Enligt 79 § 3 mom. i grundlagen ska det av en lag framgå när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan det 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). Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett det vara ett särskilt skäl att tidpunkten för lagens ikraftträdande är bunden vid när Finlands internationella förpliktelser eller Europeiska unionens lagstiftning träder i kraft (GrUU 7/2005 rd, GrUU 2/2005 rd, GrUU 14/2004 rd, GrUU 1/2004 rd).

Kommissionen ska enligt artikel 88.3 i EG-fördraget underrättas om nya eller ändrade stödåtgärder för att den ska kunna yttra sig eller vidta åtgärder för att förbjuda eller upphäva dem. Den medlemsstat saken gäller får inte genomföra åtgärder som den föreslagit förrän ett slutgiltigt beslut har fattats om förfarandet. På den här

grunden måste det anses att det finns ett i 79 § 3 mom. i grundlagen avsett särskilt skäl för att lagen ska kunna sättas i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

I föreslagna 81 § 1 mom. sägs att om Europeiska gemenskapernas kommission inte godkänner det stödssystem som ingår i lagen som sådant, kan lagen sättas i kraft genom förordning av statsrådet till de delar som stödvillkoren godkänns. Förslaget innebär att lagen kan sättas i kraft genom förordning bara i vissa delar och det betyder i sin tur ingrepp genom förordning också i lagstiftningens innehåll. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen går längre än att bara lagstifta om ikraftträdandetidpunkten enligt 79 § 3 mom. i grundlagen. För att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste ikraftträdandebestämmelsen justeras på denna punkt.

Övrigt

Begreppet jordbruk definieras i 3 § 1 mom. i det första lagförslaget. Med jordbruk avses där bl.a. boskapsskötsel och annan djurhållning, biodling, renhushållning och annan produktion som kan jämföras med verksamhet som finns uppräknad i samma punkt och som angår djuruppfödning och produktion av kött eller andra animaliska produkter.

I bestämmelsen nämns inte explicit pålsdjursuppfödning, trots att det begreppsmässigt bör ingå i annan djurhållning eller djuruppfödning. Men med tanke på bestämmelsens exakthet och noggranna avgränsning bör det enligt utskottets mening nämnas i lagen om pålsdjursuppfödning omfattas av lagen eller inte.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 81 § 1 mom. blir behörigen beaktad.

GrUU 18/2006 rd — RP 34/2006 rd

Helsingfors den 30 maj 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent

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

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.