

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2010 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av lagen om införande av en lag om än-
dring av lagen om finansiering av lands-
bygdsnärningar**

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 juni 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om införande av en lag om ändring av lagen om finansiering av landsbygdsnärningar (RP 73/2010 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Katriina Pessa, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om införande av en lag om ändring av lagen om finansiering av landsbygdsnärningar ska ändras. Den årliga minimiräntan på vissa statliga lån och räntestödslån, som från och med 2000 har beviljats med stöd av lagen om finansiering av landsbygdsnärningar, ska sänkas från två till en procent 2011 och 2012. Den kommer då att dessa år motsvara minimiräntan på nya räntestödslån som har beviljats för motsvarande ändamål. Sänkningen av minimiräntan ska inte omfatta stöd för boende eller investeringsstöd som beviljats för markförvärv eller för förvärv av levande lantbrukslösöre.

Lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

I motiven till lagstiftningsordningen tas frågan om lagstiftningens retroaktivitet upp i relation till 15 § i grundlagen om egendomsskyddet och om lagens ikraftträdande genom förordning av statsrådet i relation till 79 § 3 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av aspekterna på egendomsskydd vill regeringen ändå att också grundlagsutskottet yttrar sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrunden till lagförslaget

Syftet med lagförslaget är att komplettera lagen om införande av en lag om ändring av lagen om finansiering av landsbygdsnäringar med nya 1 a—1 f paragrafer. Genom dem sänks minimiräntan på vissa statliga lån och räntestödslån som beviljats med stöd av lagen om finansiering av landsbygdsnäringar för en bestämd tid från två till en procent. Lagen ingriper alltså i gällande avtalsvillkor och är därmed retroaktiv till sin natur.

Med statliga lån avses lån som beviljats ur gårdsbrukets utvecklingsfond och förmedlats av kreditinstituten. Räntestödslån är i sin tur lån som beviljats av kreditinstituten och som staten betalar räntestöd för i syfte att få ner räntan. Räntorna på statliga lån är sedan början av 2000 långa euriborräntor. När det gäller räntestödslån är räntebindningen däremot fortfarande en fråga mellan kreditinstitutet och låntagaren. Det framgår av propositionen (s. 6) att den genomsnittliga lånetiden är 14,4 år för statliga lån och 12,4 år för räntestödslån. Båda stödformerna gäller alltså mycket långa tider. I motiven (s. 8) redogörs det i detalj för hur det lånebaserade strukturstödet för jordbruket skapades för en situation där kostnaderna för finansieringen var helt andra än de är i dag. På grund av den allvarliga recessionen har räntenivån pressats ner mycket snabbt. Det har resulterat i att en del av det stöd som beviljades i samband med räntestödda lån 2000—2009 inte alls utnyttjas. Man kan dra den slutsatsen av propositionen (s.11) att detta är näringspolitiskt oändamålsenligt, eftersom ambitionen är att förbättra jordbrukets lönsamhet genom att påverka näringens kostnadsfaktorer.

Egendomsskyddet

Grundlagsutskottet har brukat anse att strukturstöden är ytterst betydelsefulla förmåner med förmögenhetsvärde, för att inte säga faktiska villkor, för att kunna bedriva jordbruksnäring, för de utgör ett centralt inslag i gårdarnas grund-

läggande inkomst (se GrUU 16/2007 rd). Kreditinstituten ser det i sin tur som retroaktivt ingripande i avtalsförhållanden när det gäller deras lån.

Det grundlagsfästa egendomsskyddet värnar också bestående avtalsrelationer, även om förbudet mot att ingripa retroaktivt i avtalsrelationers okränkbarhet inte är ovillkorligt i grundlagsutskottets praxis (se t.ex. GrUU 42/2006 rd, GrUU 63/2002 rd och GrUU 37/1998 rd). Skyddet för bestående förmögenhetsrättsliga åtgärder bör ses mot bakgrund av tanken om skydd för rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor (se t.ex. GrUU 42/2006 rd, GrUU 21/2004 rd och GrUU 33/2002 rd). I utskottets praxis omfattar skyddet för berättigade förväntningar rätten att lita på att lagstiftningen om rättigheter och skyldigheter som är väsentliga för ett avtalsförhållande består så att det inte går att reglera detta slag av faktorer på ett sätt som försvagar de avtalsslutande parternas rättsliga ställning i oskälighetsgrad (GrUU 42/2006 rd och GrUU 21/2004 rd). Utskottet har bedömt också denna typ av lagstiftning som ingriper i egendomsskyddet mot de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, som att lagstiftningen ska ha ett godtagbart syfte och vara proportionerlig (se t.ex. GrUU 56/2005 rd och GrUU 13/2003 rd).

Så vitt utskottet kan se finns det starka samhälleliga argument för lagförslaget, med hänsyn till den roll som strukturstöden spelar för enskilda jordbrukare och uppgifterna om jordbrukarnas skuldsättning i propositionen (s. 9). För kreditinstituten kommer lagförslagets konsekvenser att vara ganska obetydliga, de är ju stora juridiska personer som måste räkna med betydande förändringar i räntenivån redan av orsaker som har med en fungerande marknad att göra. Det bör dessutom beaktas att den föreslagna lagändringen bara ska gälla en kort tid. Därför menar utskottet att det inte är fråga om någon sådan oskälighetsändring i lagstiftningen som skulle kränka kreditinstitutens skydd för berättigade förväntningar. Förslaget att sänka min-

imiräntan inverkar således inte på lagförslagets behandlingsordning.

Ikraftträdandebestämmelsen

Lagen föreslås träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning. Det beror enligt motiven (s. 12) på att ändringen måste anmälas till EU:s kommission.

De föreslagna bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 79 § i grundlagen. Där sägs 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.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett bl.a. att en koppling till gemenskapslagstiftningen är ett sådant särskilt skäl som avses i grundlagen (se t.ex. GrUU 21/2007 rd, GrUU 46/2006 rd och GrUU 41/2006 rd). Förslaget svarar mot den praxisen och inverkar alltså inte på behandlingsordningen.

Bemyndigande att utfärda förordning

Enligt den föreslagna 1 f § kan närmare bestämmelser om stöd i anslutning till bl.a. statliga lån

och räntestödslån utfärdas genom förordning av statsrådet. Formuleringen ger den uppfattningen att den som utfärdar förordningen har en mycket stor prövningsrätt. Av propositionsmotiven (s. 13 och 15) framgår det emellertid att det ska bestämmas genom förordning hur löpande stöd ska beräknas när minimiräntan har sänkts. Det handlar alltså i verkligheten bara om sättet att räkna ut det totala stödet i euro för hela lånetiden. En sådan teknisk bestämmelse utfärdas lämpligen genom förordning, anser utskottet. Men bemyndigandet har nu en sådan formulering att det ger en felaktig uppfattning om hur omfattande bemyndigandet att utfärda förordning är och därför bör det formuleras om så att det avser till exempel just räknesättet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 28 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /cent

Elisabeth Nauclér /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.