

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 4/2008 vp**

**Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän  
täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta**

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 25 päivänä syyskuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 52/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttila, hallitusneuvos Esko Laurila, vanhempi hallitussihteeri Kari Valonen ja erityis-

asiantuntija Ahti Hirvonen, maa- ja metsätalousministeriö

- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- member of the unit for Agricultural Law Cristina Carrasco Lorente ja Director for Agricultural Legislation Rudolf Moegele, European Commission
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva
- professori Tuomas Ojanen
- presidentti Leif Sevón
- professori Jarno Tepora
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettua lakia. Tarkoitus on muun ohella kumota laissa oleva siirtymävaiheen säännös tukioikeuden siirtymisestä maatalousmaata vuokranneelle vuokranantajalle. Kumottaviksi ehdotetut siirtymäsäännökset koskevat menettelyä sellaisissa tapauksissa, joissa tukioikeuksien siirrosta vuokralaiselta vuokranantajalle ei ole päästy sopimukseen ja vuokranantaja ei itsestään riippumattomasta syystä saa tukioikeutta kansallisesta va-

rannosta. Kumoamista perustellaan sillä, että Euroopan yhteisöjen komission kannan mukaan säännökset vaikuttavat yhteisön oikeuden vastaisilta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksessä ei arvioida lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Siirtymäsäännösten tausta*

Esityksessä ehdotetaan muun ohella kumottavaksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain (jälj. tilatukilaki) 20 §:n näin kuuluva 3 momentti: "Maatalousmaata ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn maanvuokrasopimuksen perusteella hallinnassaan pitävälle viljelijälle tämän lain mukaan myönnetty muu kuin tilatukiasetuksen 60 artiklan mukaisen oikeuden sisältävä tukioikeus siirtyy vuokranantajalle vuokrankauden päättyessä, jollei vuokrasuhdetta jatketa taikka vuokralaisen ja vuokranantajan välillä ole muuta sovittu tai sovita eikä vuokranantaja itsestään riippumattomasta syystä saa tukioikeutta kansallisesta varannosta."<sup>1</sup>

Uuden tilatukijärjestelmän siirtymävaiheessa sovellettavaksi tarkoitettu momentti on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/2005 vp, s. 2—4). Tuolloin antamassaan lausunnossa valiokunta tarkasteli ehdotettua järjestelmää laajasti sopimussuhteiden pysyvyyden sekä perusteltujen odotusten suojan kannalta, jotka molemmat kuuluvat viime kädessä perustuslain omaisuudensuojasäännöksen suojan piiriin.

Valiokunnan tuolloisen arvion mukaan tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosääntelyn soveltaminen sellaisenaan myös ennen lain voimaantuloa tehtyjen vuokrasopimusten perusteella harjoitettavaan maataloustoimintaan saattoi joissakin tapauksissa merkitä vuokranantajan näkökulmasta oikeudenmenetykseen rinnastuvan tilanteen muodostumista. Tämän katsottiin johtuvan ennen muuta siitä, ettei tukijärjestelmän perusteisiin kohdistunutta muutosta ollut ollut ainakaan kaikissa tapauksissa mahdollista ottaa

sopimuksen tekohetkellä huomioon. Vaikka maatalouden tai minkään muunkaan elinkeinon piirissä toimivilla ei sinänsä ole perusteita pitää alalla mahdollisesti olevia tukijärjestelmiä muuttumattomina, oli valiokunnan mielestä selvää, että vuokrasopimuksessa olisi sovitto tukioikeuteen liittyvistä seikoista, jos osapuolet olisivat tienneet uuden tilatukijärjestelmän tulevan vuokrankauden aikana täytäntöön pantavaksi.

Uusi järjestelmä saattoi valiokunnan arvion mukaan yksittäistapauksissa johtaa vuokranantajan oikeusaseman merkittäväänkin heikentymiseen vuokrasopimusta tehtäessä vallinneisiin olosuhteisiin verrattuna, jos vuokranantaja ei saa tukioikeutta kansallisesta varannosta. Siksi valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä — vaikkakaan ei lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta välttämättömänä — että tilatukijärjestelmän toimeenpanosta johtuvat vaikutukset maanvuokrasopimuksen vuokranantajaosapuolen oikeusasemaan otetaan siirtymäjärjestelyissä huomioon. Valiokunnan tuolloisen kannan mukaan tämä oli mahdollista esimerkiksi lisäämällä lain 20 §:ään nyt kumottavaksi ehdotetun kaltainen 3 momentti.

Siirtymävaiheessa sovellettavaksi tarkoitettu säännös koskee tilanteita, joissa vuokrasuhteen jatkamisesta tai tukioikeudesta ei sovita vuokranantajan ja vuokralaisen välillä eikä vuokranantaja saa tukioikeutta kansallisesta varannosta, vaikka hän täyttäisikin tukisääntelyssä edellytetyt aktiiviviljelijän kriteerit. Vuokranantajan ja vuokralaisen välillä lain voimaantulon jälkeen tehdyt sopimukset ovat käytännössä olleet omiaan vähentämään säännöksen mahdollisia soveltamistilanteita. Sama vaikutus on ollut kansallisesta varannosta annetulla sääntelyllä, jossa on otettu huomioon muun ohella ns. uuden viljelijän sekä viljelijän perillisen oikeusaseman samoin kuin viljelijän oikeudet hänen kohduttuaan ylivoimaisesta esteestä tai poikkeuksellisista olosuhteista johtuvia vaikeuksia. Merkityksellinen on myös tukioikeuksien ns. lineaariseen leikkaukseen perustuva mahdollisuus li-

<sup>1</sup> Tilatukiasetuksella viitataan säännöksessä neuvoston asetukseen (EY) N:o 1782/2003, annettu 29 päivänä syyskuuta 2003, yhteisen maatalouspolitiikan suorita tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä eräiden asetusten muuttamisesta, EUVL L 270, 21.10.2003, s. 1—69.

sätä kansallisesta varannosta myönnettävissä olevien tukioikeuksien määrää.

*Siirtymäsääntelyn ehdotetun kumoamisen syyt*

Tilatukilain siirtymäsäännökset ehdotetaan nyt kumottaviksi, koska ne Euroopan yhteisöjen komission 30 päivänä kesäkuuta ja 14 päivänä joulukuuta 2006 päivätyissä kirjeissä ilmaiseman kannan mukaan ovat yhteisön oikeuden vastaisia. Komission mukaan Euroopan yhteisöllä on yksinomainen toimivalta toteuttaa yhteisön maatalouspolitiikan tavoitteet. Komissio katsoo, että sääntely ei ole yhteensopiva Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vahvistetun yhteisen maatalouspolitiikan perustavoitteen kanssa. Sen mukaan maatalousväestölle on taattava kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja. Komissio toteaa lainsäätäjän tarkoituksena olleen selvästi se, että alueellisessa mallissa tilalla tilatukijärjestelmän ensimmäisenä soveltamisvuonna maataloustoimintaa harjoittava aktiiviviljelijä, olipa tämä vuokra- tai omistaja, on se, jonka on määrä olla tilatukijärjestelmän tuensaaja. Komissio katsoo, että jos yhteisön lainsäätäjä olisi halunnut antaa kansallisille viranomaisille valtuudet siirtää järjestelmän edut toiselle, lainsäätäjä olisi nimenomaisesti säätänyt tällaisista valtuuksista. Lisäksi komissio viittaa kirjeissään yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Suomen viranomaiset korostivat kirjeessään 27 päivältä heinäkuuta 2006, että kansallisen lain siirtymäsäännös ei muuta periaatetta, jonka mukaan tuensaaja olisi aktiiviviljelijä, ja että säännös lyhyttä aikaa koskevana on hyvin rajoitettu siirtymäsäännös. Samoin painotettiin, että lainsäädäntöä täydentävän siirtymäjärjestelyn tarkoituksena oli ainoastaan ottaa huomioon sellaiset omaisuudensuojan ja perusteltujen odotusten suojan kannalta ongelmalliset yksittäistapaukset, jotka olisivat voineet johtaa vuokranantajan oikeusaseman merkittävään heikentymiseen vuokrasopimusta tehtäessä vallinneisiin olosuhteisiin verrattuna. Ennen uuden tilatukijärjestelmän käyttöönottoa vuokrasopimuksen

tehneet osapuolet saatettiin näin sopimismahdollisuuden kannalta samaan asemaan kuin tämän jälkeen vuokrasopimuksen tehneet osapuolet. Lisäksi Suomen viranomaiset ilmaisivat käsityksensä, että tilatukiasetus jättää kansallisille viranomaisille, tässä tapauksessa jäsenvaltion lainsäätäjälle, tarpeeksi laajan harkintavallan perusoikeuksien vaatimusten täyttämiseen tietyissä erityistilanteissa. Perusoikeusluttavuuden osalta viitattiin myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön esim. asiassa 5/88 Wachauf.

*Arvio lakiehdotuksen perusteista*

Valiokunta on asiasta antamassaan aikaisemmassa lausunnossa todennut omaisuudensuojan olevan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suojattu perusoikeutena myös yhteisön oikeuden yleisissä periaatteissa. Primäärioikeuden tasolla valiokunta mainitsi lausunnossaan erityisesti yhteisön perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen (PeVL 25/2005 vp, s. 3/II).

Valiokunta toteaa, että nyt kyseessä olevalla siirtymäsääntelyllä ei ole ollut tarkoitus estää tai haitata tilatukiasetuksen täytäntöönpanoa Suomessa vaan päinvastoin huolehtia siitä, että toimeenpano tapahtuu perusoikeudet turvaavalla tavalla. Järjestelyllä ei myöskään ole ollut tarkoitus vaarantaa yhteisön perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vahvistettua yhteisen maatalouspolitiikan perustavoitetta vaan ainoastaan panna tilatukiasetus täytäntöön niin, että kaikkien maanviljelijöiden oikeudet asianmukaisesti turvataan.

Edellä esittämistään syistä valiokunta katsoo, että tällainen yhteisön oikeudessakin turvattujen omaisuudensuojan, luottamuksensuojan ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseen tähtäävä täydentävä ja lyhytaikainen kansallinen siirtymäjärjestely ei estä yhteisön oikeudella tavoiteltavien päämäärien toteutumista. Kansallinen lainsäätäjä on lisäksi kiinnittänyt erityistä huomiota suhteellisuusperiaatteen vaatimuksiin rajaamalla siirtymäjärjestelyn sekä ajallisesti

että muutoinkin soveltamisalaltaan mahdollisimman suppeaksi. Sääntely on valiokunnan mielestä toteutettu myös siten, että se sopii yhteen sisämarkkinoiden toiminnan kanssa ja takaa vuokramarkkinoiden häiriöttömän toiminnan.

Valiokunnalla ei edellä esitetyn vuoksi ole syytä muuttaa sääntelystä aiemmin tekemäänsä valtiosääntöoikeudellista arviota. Koska hallituksen esityksessä kuitenkin ehdotetaan voimassa olevan sääntelyn kumoamista, valiokunta tarkastelee myös tätä vaihtoehtoa.

#### *Siirtymäsäännösten taannehtiva kumoaminen*

Siirtymäsäännösten ehdotettu taannehtiva kumoaminen merkitsee uutta puuttumista voimassa oleviin sopimussuhteisiin. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 25/2005 vp, s. 3/I). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 25/2005 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 25/2005 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp, s. 3/I ja PeVL 25/2005 vp, s. 3/I).

Tilatukilain siirtymäsääntelyä voidaan valiokunnan mielestä luonnehtia lailla luoduksi järjestelyksi, jonka taustalla olivat sääntelyn oikea-

suhtaisuuteen liittyvät seikat. Siirtymäsäännöksiin liittyvät vuokranantajien perustellut odotukset ovat konkretisoituneet käytännössä ja säännösten soveltamiseen luottaen on myös ryhdytty oikeustoimiin. Valiokunnan mielestä perusteltujen odotusten suojaan ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä on varsin ongelmallista, jos tällainen järjestelmä taannehtivasti puretaan tilanteessa, jossa säännöksiä on saatujen tietojen mukaan jo sovellettu tuomioistuimissa.

Edellä esitettyyn pohjautuvan kokonaisarvion perusteella valiokunta katsoo tässä tapauksessa, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos sen voimaantulosäännöksen 3 momentti poistetaan lakiehdotuksesta.

#### *Täydentävä sääntely*

Jos tilatukilain 20 §:n 3 ja 4 momentti kumotaan, ennen tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain voimaantuloa yhä voimassa olevan maanvuokrasopimuksen tehnyt vuokranantaja voi ehdotetun lain tultua voimaan yksittäistapauksessa kärsiä juuri sellaisia oikeudenmenetyksiä, joita valiokunta aiemmassa lausunnossaan kuvasi (PeVL 25/2005 vp, s. 3—4). Tämä olisi vastoin sitä pyrkimystä viljelijöiden yhdenmukaiseen kohteluun, jota mm. yhteisön tilatukiasetus osaltaan ilmentää. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta valtiosääntöoikeudellisesti tärkeänä, että jos siirtymäsäännökset kumotaan, vuokranantajan oikeusasema samalla turvataan hänestä riippumattomilta, kohtuuttomilta muutoksilta muin lainsäädännöllisin keinoin.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen voimaantulosäännöksen 3 momentin johdosta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 28 päivänä helmikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Veijo Puhjo /vas
	Tuomo Hänninen /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kiljunen /sd	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd.
	Elisabeth Naucclér /r	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Risto Eerola  
valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen  
valiokuntaneuvos Petri Helander.