

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä syyskuuta 2007 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 52/2007 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnot (PeVL 4/2008 vp ja PeVL 18/2008 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Outi Kostama, neuvotteleva virkamies Kari Valonen, erityisasiantuntija Ahti Hirvonen, ylitarkastaja Marjatta Jokela ja ylitarkastaja Pia Lehmusvuori, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne ja lainsäädäntöneuvos Pekka Pulkkinen, oikeusministeriö

- member of the unit for Agricultural Law Cristina Carrasco Lorente ja Director for Agricultural Legislation Rudolf Moegele, Euroopan yhteisöjen komissio
- professori Tuomas Ojanen, Helsingin yliopisto
- yksikön päällikkö Kari Kivikko, Hämeen TE-keskus
- tukipäällikkö Veikko Kasurinen, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus
- asiantuntija Minna-Mari Kaila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- kehityspäällikkö Ari Enroth, ProAgria Maa-seutukeskusten Liitto
- toiminnanjohtaja Tuija Nummela, Maanomistajain Liitto ry
- varatuomari Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ympäristöministeriö
- valtiovarainministeriö
- Tike, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
- Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettua lakia.

Maaseutuvirasto ehdotetaan lisättäväksi niihin viranomaisiin, jotka valvovat eräiden lakisääteisten hoitovaatimusten noudattamista.

Perintöä ja ennakkoperintöä koskevaa määrittelyä ehdotetaan muutettavaksi eräiden erityisesti sukupolvenvaihdostilanteissa esiintyneiden ongelmien ratkaisemiseksi.

Lakia ehdotetaan muutettavaksi myös niin, että tilaneuvontajärjestelmää koskevat toimeenpanotehtävät siirrettäisiin toukokuun alussa 2007 toimintansa aloittaneen Maaseutuviraston hoidettaviksi.

Säännökset menettelystä tapauksissa, joissa tukioikeuksien siirrosta vuokralaiselta vuokranantajalle ei päästä sopimukseen ja vuokranantaja ei itsestään riippumattomasta syystä saa tukioikeutta kansallisesta varannosta, vaikuttavat Euroopan yhteisöjen komission kannan perusteella yhteisön oikeuden vastaisilta. Tämän vuoksi ne ehdotetaan kumottaviksi.

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

Perustuslakivaliokunnan lausunto 28.2.2008 (PeVL 4/2008 vp)

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, että nyt kyseessä olevalla siirtymävaiheen säännöksellä tukioikeuden siirtymisestä maatalousmaata vuokranneelle vuokranantajalle 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 perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällainen yhteisön oikeudessaakin 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 pe-

rustuslakivaliokunnan mielestä toteutettu myös siten, että se sopii yhteen sisämarkkinoiden toiminnan kanssa ja takaa vuokramarkkinoiden häiriöttömän toiminnan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei sillä edellä esitetyn vuoksi ole syytä muuttaa sääntelystä aiemmin tekemäänsä valtiosääntöoikeudellista arviota. Koska hallituksen esityksessä HE 52/2007 vp kuitenkin ehdotetaan voimassa olevan sääntelyn kumoamista, valiokunta on tarkastellut myös tätä vaihtoehtoa.

Hallituksen esityksessä on esitetty kumottavaksi tilatukilain siirtymäsäännökset taannehtivasti. Tilatukilain siirtymäsääntelyä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä luonnehtia lailla luoduksi järjestelyksi, jonka taustalla olivat sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvät seikat. Siirtymäsäännöksiin liittyvät vuokranantajien perustellut odotukset ovat konkretisoituneet käytännössä, ja säännösten soveltamiseen luottaen on myös ryhdytty oikeustoimiin. Perustuslakivaliokunnan 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. Tämän kokonaisarvion perusteella perustuslakivaliokunta on katsonut tässä tapauksessa, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos sen voimaantulosäännöksen 3 momentti eli siirtymäsäännösten taannehtivaa kumoamista koskeva momentti poistetaan lakiehdotuksesta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan lopuksi, että 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. Tämä olisi vastoin sitä pyrkimystä viljelijöiden yhdenmukaiseen kohteluun, jota mm. yhteisön tilatukiasetus osaltaan ilmentää. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta valtiosääntöoikeudellisesti

tärkeänä, että jos siirtymäsäännökset kumotaan, vuokranantajan oikeusasema samalla turvataan hänestä riippumattomilta, kohtuuttomilta muutoisilta muin lainsäädännöllisin keinoin.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 19.9.2008 (PeVL 18/2008 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnalta valtiosääntöoikeudellista arviota lain 20 §:n 3 momentiksi otettavaksi aiotusta säännöksestä, joka oli sisällöltään nyt mietinnössä ehdotettavan säännöksen mukainen.

Perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, että Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan mukaisen tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettu laki säädettiin aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on uudistanut aiemmin asiassa antamansa lausunnon (PeVL 4/2008 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei sillä ole valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa maa- ja metsätalousvaliokunnan esittämästä säännösehdotuksesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Taustaa

Valiokunta toteaa, että se on mietinnössään hallituksen esityksestä laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (MmVM 6/2008 vp — HE 18/2008 vp) ehdottanut siinä yhteydessä tehtäväksi suurimman osan nyt käsitellyssä olevaan esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista. Käsittelemättä eduskunnassa onkin ainoastaan esitykseen sisältyvä ehdotus lain 20 §:n 3 ja 4 momentin kumoamisesta. Pykälän 3 momentissa säädetään menettelyistä tapauksissa, joissa tukioikeuksien siirrosta vuokralaiselta vuokranantajalle ei päästä sopimukseen ja vuokranantaja ei itsestään riippumattomasta syystä saa tukioikeutta kansallisesta varannosta. Pykälän 4 momentissa säädetään vuokranantajan velvollisuudesta korvata vuokralaiselle siirrettävään tukioikeuteen mahdollisesti sisältyvän lisäosan arvo.

Valiokunta toteaa, että käsiteltäessä eduskunnassa tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain alkuperäistä hallituksen esitystä (HE 17/2005 vp) perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 25/2005 vp) valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että tilatukijärjestelmän toimeenpanosta johtuvat vaikutukset otetaan siirtymäjärjestelyissä huomioon lisäämällä lakiehdotuksen 20 §:ään 3 ja 4 momentti

niitä tapauksia varten, joissa maanvuokrasopimusta ei vuokrauden päätyttyä jatketa eikä sopimusta tukioikeuden siirtämisestä tehdä. Tämän jälkeen lain 20 §:ään lisättiin tukioikeuden siirtymistä koskevat 3 ja 4 momentit.

Nyt annetun hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että komissio on kiinnittänyt huomiota tilatukilain 20 §:n yhteisölainsäädännön vastaisuuteen. Valiokunnalle toimitetusta selvityksestä on käynyt ilmi, että komissio on kirjeessään (30.6.06 AGR 017019) todennut, että kyseiset säännökset eivät ole yhteensopivia yhteisön tilatukilainsäädännön kanssa. Asiassa on käyty lukuisia neuvotteluja ja kirjeenvaihtoa Euroopan yhteisöjen komission kanssa. Suomen viranomaiset ovat kirjeissään komissiolle todenneet, että kansallisen lain säännös ei muuta periaatetta, jonka mukaan tuensaaja olisi aktiiviviljelijä, ja että säännös lyhyttä aikaa koskevana on hyvin rajoitettu siirtymäsäännös. Samoin on painotettu sitä, että lainsäädäntöä täydentävän siirtymäjärjestelyn tarkoituksena on ollut 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 on näin

saatettu sopimismahdollisuuden kannalta samaan asemaan kuin tämän jälkeen vuokrasopimuksen tehneet osapuolet. Lisäksi Suomen viranomaiset ovat ilmaisseet käsityksensä, että tilatukiasetus jättää kansallisille viranomaisille, tässä tapauksessa jäsenvaltion lainsäätäjälle, tarpeeksi laajan harkintavallan perusoikeuksien vaatimusten täyttämiseen tietyissä erityistilanteissa.

Selvityksen mukaan komission näkemys on kuitenkin jatkuvasti ollut se, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 25/2005 vp) ja Suomen muutoin esittämät perustelut eivät oikeuta lisäselvitysten jälkeenkään kansallisesti siirtämään yhteisöasetuksen perusteella vuokralaiselle myönnettyä tukioikeutta maanomistajalle. Komissio on katsonut, että kyseessä ei ole siirtymäkauteen rajoittuva ratkaisu, koska järjestelmä siirtää tukioikeudet pysyvästi niiltä, joille ne neuvoston asetuksen mukaisesti muodostetaan, toiselle taholle.

Selvityksen mukaan komissio on myös todennut, että Euroopan yhteisöllä on yksinomainen toimivalta toteuttaa yhteisön maatalouspolitiikan tavoitteet. Komissio on katsonut, 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. Komission mukaan lainsäätäjän tarkoituksena on ollut selvästi se, että alueellisessa mallissa tietyllä maa-alalla tilatukijärjestelmän ensimmäisenä soveltamisvuonna maataloustoimintaa harjoittava aktiiviviljelijä, olipa tämä vuokraviljelijä tai vuokranantaja, on se, jonka on määrä olla tilatukijärjestelmän tuensaaja. Suomen järjestelmä siirtäisi tuen aktiiviviljelijältä vuokranantajalle. Komissio on lisäksi tuonut esiin, että jos yhteisön lainsäätäjä olisi halunnut antaa kansallisille viranomaisille valtuudet siirtää järjestelmän edut toiselle, lainsäätäjä olisi nimenomaisesti säätänyt tällaisista valtuuksista. Lainsäädännössä ei ole myöskään komission mukaan perustetta säätää siitä, että vuokranantajan

pitäisi maksaa vuokralaiselle korvausta siirtävistä tukioikeuden lisäosista. Perusteluissaan komissio viittaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (mm. tapaukset 44/79 Hauer ja 5/88 Wauchauf).

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on painotettu, että säännösten jättäminen voimaan merkitsisi sitä, että komissio voisi katsoa, että Suomen kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa yhteisön lainsäädännön kanssa tilatukilain voimaantulopäivästä ko. säännösten muuttamiseen tai kumoamiseen saakka. Komissio voisi nostaa asiassa kanteen Suomea vastaan EY:n tuomioistuimessa ja vaatia säädöksen saattamista yhteisölainsäädännön mukaiseksi. Komissio voisi myös katsoa, että Suomi ei ole toimeenpannut tilatukijärjestelmää oikein, ja määrätä Suomelle kiinteämääräisen rahoitusoikaisun siltä ajalta, kun säännökset ovat ristiriidassa yhteisön lainsäädännön kanssa. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on lisäksi kiinnitetty huomiota siihen, että myös yksittäinen vuokralainen, joka menettää tukioikeutensa vuokranantajalle kyseisten säännösten perusteella, voi nostaa asiassa kanteen Suomea vastaan. Mahdollisen oikeusprosessin lopputulos voisi olla edellä kuvatun mukainen tätäkin kautta.

Toisaalta valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kuitenkin säännösten taannehtivasta kumoamisesta tai siitä luopumisesta tuotu esiin, että koska säännösten mahdollinen ristiriita yhteisön lainsäädännön kanssa olisi ajallisesti ja todennäköisesti myös tapausten lukumäärän osalta rajattu, Suomeen kohdistuvat mahdolliset rahoitukselliset seuraamukset jäisivät siedettävälle tasolle. Mahdollisen tuomioistuinratkaisun perusteella Suomelle voitaisiin asettaa velvoite palauttaa oikeustila vastaamaan yhteisön lainsäädäntöä. Lainsäädäntömuutosten ohella tämä edellyttäisi todennäköisesti myös kyseisten säännösten perusteella tapahtuneiden tukioikeuksien siirtojen peruuttamista. Mikäli tilatukilain 20 §:n 3 ja 4 momentin soveltaminen jää ajallisesti ja tapausmäärällisesti suhteellisen rajatuksi, toimenpiteet olisivat mahdollisesti toteutettavissa.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että tuet kohdistuvat maataloustoimintaa harjoittaville aktiiviviljelijöille. Erityisesti nuorten viljelijöiden asema tulee turvata. Tämän vuoksi voimaantulo- ja siirtymäsäännösten 4 momentin poistaminen lakiehdotuksesta edellyttää siitä vuokralaisen asemaan aiheutuvien vaikutusten selvittämistä.

Valiokunta tulee jäljempänä ehdottamaan eräin muutoksin tilatukilain 20 §:n 3 ja 4 momentin muuttamista hallituksen esityksessä todetun mukaisesti. Valiokunta ilmaisee kuitenkin tässä yhteydessä voimakkaan tyytymättömyytensä yhteisön menettelyyn muuttaa sen säännöksiä tavalla, joka ei ota huomioon eri jäsenvaltioiden erityisolosuhteita. Suomessa, toisin kuin eräissä muissa EU:n jäsenvaltioissa, maanvuokrasopimusten mukaiset maatalousmaan vuokra-ajat ovat lyhytkestoisia, mitä myös maanvuokralaki (258/1966) edellyttää. Maassamme vuokraviljely ei perustu pitkäkestoiisiin vuokrajärjestelyihin. Ns. landlord-järjestelmä on maassamme tuntematon. Kaiken kaikkiaan nyt kysymyksessä olevia yhteisön säännöksiä on erittäin vaikea yhteensovittaa maamme oikeusjärjestelmän peruseriaatteiden kanssa, mikä käy ilmi myös perustuslakivaliokunnan asiassa antamista lausunnoista.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunta kohtaa työssään toistuvasti kansallisen lainsäädännön ja yhteisölainsäädännön yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia. Valiokunta pitääkin tarpeellisenä sen selvittämistä, olisiko luotavissa erityinen menettely, jossa voitaisiin kansallisesti ottaa korkean tason auktoratiivinen kanta kyseisiin jo lakien säätämisvaiheessa ilmeneviin yhteensovittamisongelmiin.

Kansallisen varannon hyödyntäminen

Valiokunta painottaa sitä, että mikäli sopijapuolet eivät voi sopia tukioikeuksia koskevaa erimielisyyttä, ensisijaisesti tulee menetellä siten, että kansallisesta varannosta myönnetään tukioikeuksia niissä tapauksissa, joissa se on säännösten mukaan mahdollista, ja silloin, kun varannossa olevien varojen määrä sen sallii.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että perusteita, joilla tukioikeuksia voidaan myöntää kansallisesta varannosta, ovat: uusi viljelijä, vuokratun maan siirto perilliselle ja vuokratun maan ostaminen. Perusteena voi muun ohella olla myös tuomioistuimen päätös tai hallinnollinen määräys.

Uudella viljelijällä säännöksissä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka ei ole maataloustoiminnan aloittamista edeltäneiden viiden vuoden aikana harjoittanut minkäänlaista maataloustoimintaa omissa nimissään ja omaan lukuunsa tai joka ei ole vastannut maataloustoimintaa harjoittavan oikeushenkilön toiminnasta. Uudelle viljelijälle ei voida myöntää tukioikeuksia varannosta, jos sille, joka on myynyt tai vuokrannut uudelle viljelijälle maatalousmaata, on aiemmin vahvistettu tukioikeuksia myydyin tai vuokratun maatalousmaan perusteella. Uudeksi viljelijäksi voidaan siten katsoa esimerkiksi maanomistaja, jolle vuoden 2006 tukihaun aikana vuokrattuna ollut ala palautuu vuokrasopimuksen päätyttyä ja joka itse ryhtyy viljelijäksi eikä ole harjoittanut maataloutta viiteen vuoteen.

Vuokratun maan siirtymisestä perilliselle on kysymys silloin, kun hakija on saanut hallintaansa kolmannelle osapuolelle vuoden 2006 tukihaun aikana vuokrattuna olleen tilan tai sen osan. Ehdot tukioikeuksien myöntämiselle kansallisesta varannosta ovat tuolloin seuraavat:

— Viljelijä/maanomistaja, jolta tila tai sen osa on saatu, on siirtynyt eläkkeelle maataloustoiminnasta tai kuollut ennen vuoden 2006 tukihaun viimeistä päivää (28.4.2006).

— Saaja (eli hakija) on viljelijän/maanomistajan perillinen, jolle hänen jäämistönsä voisi siirtyä/on siirtynyt perintökaaren (40/1965) nojalla (muulle kuin perilliselle tehtyä testamenttia ei tässä tapauksessa voida katsoa EU-säädösten tarkoittamaksi perinnöksi tai ennakkoperinnöksi).

— Hakija on saanut kyseisen tilan tai sen osan joko maksutta, perintönä, ennakkoperintönä, symboliseen eli vähämerkitykselliseen hintaan ostamalla tai symboliseen hintaan vuokraa-

malla vähintään kuuden vuoden mittaisella sopimuksella.

Vuokratun maan ostanut hakija voi hakea tukioikeuksia kansallisesta varannosta, jos seuraavat ehdot täyttyvät:

— Viljelijä on ostanut viimeistään 15.5.2004 sellaisen tilan tai sen osan, joka oli vuokrattuna vähintään kuuden vuoden vuokrasopimuksella vuoden 2006 tukihaun aikana toiselle viljelijälle (kolmannelle osapuolelle). Vuokrasopimuksen on pitänyt olla voimassa tilan tai sen osan ostohetkellä ja siitä eteenpäin katkeamattomasti, eli sitä ei ole saanut jatkaa tai muuttaa kertaakaan tänä aikana.

— Ostajan tarkoituksena on ollut tuotannon aloittaminen tai tuotannon laajentaminen yhden vuoden kuluessa vuokrasopimuksen päättymisestä. Tällä tarkoitetaan ostetun pellon ottamista omaan maataloustuotantoon.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että viljelijälle myönnetään tukioikeuksia tai olemassa olevien tukioikeuksien arvon korotuksia, jos tuomioistuimen lopullisella päätöksellä tai hallinnon lopullisessa määräyksessä on todettu hänellä niihin olevan oikeus.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksesta päästiin sopimukseen 20.11.2008. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että kansallisesta varannosta voidaan uuden neuvoston asetusluonnoksen mukaan myöntää tukioikeuksia jatkossa seuraavin perustein:

- kysymyksessä on uusi viljelijä,
- kysymyksessä ovat viljelijät sellaisilla alueilla, joilla sovelletaan rakenneuudistusta/tai kehitysohjelmia, jotta vältetään maan viljelemättä jättäminen ja/tai korvataan viljelijöille aiheutuvat erityiset haitat, ja
- erityistilanteissa, jotka määritellään myöhemmin komission asetuksessa.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota viimeksi mainittuun perusteeseen ja edellyttää hallituksen vaikuttavan kaikin keinoin asetuksen sisältöön siten, että uusien säännösten avulla voidaan vuokranantajan oikeusasema entistä laajemmin turvata kansallista varantoa hyödyntämällä tilanteissa, joissa tukioikeuksien siirrosta

vuokralaiselta vuokranantajalle ei päästä sopimukseen.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä myös huomiota siihen, että uusien säännösten mukaan tukioikeudet, joita viljelijä ei käytä kahteen vuoteen, siirretään kansalliseen varantoon. Kun kyseinen aikaraja on nykyisin kolme vuotta, muutos on omiaan kasvattamaan kansallista varantoa.

Ehdotettava säännös

Edellä esitetystä käy ilmi, että perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 4/2008 vp), että jos tilatukilain 20 §:n 3 ja 4 momentti kumotaan, ennen tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain voimaantuloa yhä voimassa olevan maanvuokrasopimuksen tehnyt vuokranantaja voisi yksittäistapauksessa kärsiä sellaisia oikeudenmenetyksiä, joita perustuslakivaliokunta aiemmassa lausunnossaan kuvasi. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta valtiosääntöoikeudellisesti tärkeänä, että jos siirtymäsäännökset kumotaan, vuokranantajan oikeusasema samalla turvataan hänestä riippumattomilta, kohtuuttomilta muutoksilta muin lainsäädännöllisin keinoin.

Edellä valiokunta on painottanut sitä, että mikäli sopijapuolet eivät voi sopia tukioikeuksia koskevaa erimielisyyttään, ensisijaisesti tulee menetellä siten, että kansallisesta varannosta myönnetään tukioikeuksia niissä tapauksissa, joissa se säännösten mukaan on mahdollista, ja silloin, kun varannossa olevien varojen määrän sallii. Ottaen huomioon kansallisen varannon käyttöön liittyvät rajoitukset ja perustuslakivaliokunnan kannanoton valiokunta katsoo, että on perusteltua nykyistä lainsäädäntöä selkeämmin tuoda esiin mahdollisuus ottaa yhteistarkasteluun tilatukioikeuksien muodostaminen, niiden kohdistuminen ja mahdollinen vuokrasopimuksen sovittelu. Selkeä säännös tältä osin olisi myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämän kannan mukainen.

Valiokunta toteaa, että sopimusoikeuden yleinen sovittelua koskeva säännös on varallisuus- ja oikeudellisista oikeustoimista annetun lain

36 §:ssä (956/1982). Lisäksi maanvuokralaissa (258/1966) säädetään sovittelusta kahdessa eri merkityksessä. Sopimuksen sovittelua eli kohtuullistamista koskeva aineellinen säännös on lain 4 §:n 2 momentissa. Säännöksessä on todettu: "Jos vuokrasopimusehdon soveltamisen katsotaan olevan maanvuokrasuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastaista tai muutoin kohtuutonta, voidaan ehtoa sovitella tai jättää se huomioon ottamatta". Sopimuksen sovittelua voi vaatia kumpi tahansa sopimuksen osapuolista. Asian ratkaisee viime kädessä tuomioistuimien asianosaisen kanteesta. Asiaa ratkaistessaan tuomioistuin ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat. Tämän lisäksi maanvuokralain 78—84 §:ssä on erityisiä säännöksiä vuokrasuhteen osapuolten välisestä tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvasta sovittelumenettelystä, joka on periaatteessa käytettävissä minkä tahansa maanvuokrasuhdetta koskevan erimielisyyden ratkaisussa. Lain 78 §:n mukaan asianomaiset voivat yhteisesti pyytää sovittelua asutuslautakunnalta. Nykyisin nämä tehtävät on siirretty maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa annetun lain (1558/1991) 9 §:ssä kunnan toimielimille. Kyseessä on vapaaehtoinen sovittelu, ja mikäli toinen osapuolista ei lopputulokseen tyydy, hän voi vaatia asian käsittelyä tuomioistuimessa. Kunnan viranomaisilla ei kuitenkaan välttämättä ole edellytyksiä tällaisten sovittelutehtävien hoitamiseen tehokkaasti. Käytännössä maanvuokralain 78—84 §:n sovittelumenettelyä koskevat säännökset ovat lisäksi vanhentuneet ja niillä olisi tuskin ratkaisevaa merkitystä käsillä olevan asian kannalta. Valiokunta katsookin, että on selkeämpää viitata laissa yksinomaan maanvuokralain 4 §:n 2 momenttiin sen sijaan, että viitattaisiin maanvuokralain sovittelusäännöksiin yleisesti.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on tuotu esiin korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöä tapauksissa, joissa on käsitelty sopimuksen sovittelua maanvuokralain 4 §:n 2 momentin perusteella. Tapauksista ei voi kuitenkaan vetää suoria päätelmiä tilatukijärjestelmän ongelmakokonaisuuteen liittyen, vaan niissä on ollut kyse lähinnä maanvuokran kohtuullistamisesta.

Esimerkiksi tapauksessa KKO:2004:10 oikeus katsoi, että kyseisessä tapauksessa omistussuhteiden osalta muuttunut tilanne johti sopijapuolten velvoitteiden väliseen olennaiseen epätasapainoon ja mahdollisti maanvuokran sovittelun. Toisaalta tapauksessa KKO:1992:192 oikeus katsoi, että pelkkä osapuolten vaihtuminen vuokrasopimuksessa ei ollut riittävä peruste alhaiseksi sovitun vuokran sovitteluun, koska olosuhteissa ei ollut tapahtunut muutoin sellaisia muutoksia, että alhainen vuokra olisi ollut vuokranantajan kannalta kohtuuton. Tapauksessa KKO:1994:88 oikeus totesi, että pitkäaikaisissa maanvuokrasuhteissa on tarkasteltava myös sopimuskokonaisuutta ja sopimuksen lähtökohtia. Kyseisessä tapauksessa sovittelu ei tullut kyseeseen. Tapauksessa KKO:1988:24 oikeus tehdesään kokonaisarviota asiasta kiinnitti huomiota mm. vuokralaisen maa-alueella suorittamiin parannustoimenpiteisiin.

Valiokunta toteaa, että tilatukijärjestelmä ei pääsääntöisesti vaikuta suoranaisesti sopimuksen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. *Tukioikeuden pysyvä kohdistuminen tukijärjestelmän sisällön muutosten takia vuokralaiselle voi tietyissä yksittäistapauksissa kuitenkin vaikuttaa sopijapuolten taloudelliseen asemaan ja sopimuksen sisäiseen tasapainoon tavalla, jota osapuolet eivät ole voineet ennakoida vuokrasopimusta tehtäessä.* Valiokunnalle toimitetusta selvityksestä on käynyt ilmi, että sopimusten sovittelua koskevan yleisen sääntelyn mukaan sopimuksen sovittelu voi koskea koko sopimuksen sisältöä. Sopimuksen sitovuus on pääsääntö, ja sovittelun ehdoton edellytys on se, että jokin ennalta arvaamaton ulkoinen tekijä on saattanut sopimussuhteen epätasapainoon, joka tulee korjata. Sovittelu toteutetaan yleensä niin, että sopimukseen sisältyvää kohtuutonta ehtoa sovitellaan tai jätetään se huomioon ottamatta. Sopimuksen sovittelu on mahdollista toteuttaa myös siten, että sopimuksen muuta kuin kohtuutonta ehtoa muutetaan ja näin sopimuksen tasapainotila palautetaan. Myös koko sopimus voidaan katsoa rauenneeksi. Sopimuksen raukeaminen tai muun ehdon muuttaminen on kuitenkin aina poikkeuksellista.

Valiokunta katsoo, että muun ohella sopijapuolten perustellut odotukset tulee sovittelussa ottaa huomioon. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa vuokranantaja on yhä ja tulee jatkossakin olemaan itse aktiivinen maanviljelijä ja on tilapäisesti vuokrannut maa-alueen toiselle osapuolelle, jolle tilatukijärjestelmän voimaantulon yhteydessä tukioikeus on vahvistettu, eikä vuokranantaja ole saanut korvaavaa tukioikeutta kansallisesta varannosta, voisi sopimuksen sovitte-
lu tulla kyseeseen. On ajateltavissa, että tällaisissa tilanteissa, joissa vuokrasuhde on perustettu suhteellisen lyhyeksi ajaksi ja osapuolet ovat olleet tietoisia siitä, että vuokranantaja jatkaa maanviljelyä aktiivijelijänä, sopimukseen olisi otettu tukioikeuksia koskeva ehto.

Edellä valiokunta on jo todennut, että sopimuksen sovittelussa sopimussuhdetta ja sopimusta tarkastellaan kokonaisuutena. Asiaa käsitellessään myös tuomioistuimien ottaa kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon. Jos vuokranantaja esimerkiksi saa kansallisesta varannosta tukioikeuksia vuokraamaansa aluetta vastaavasti, ei asiaa kokonaisuutena arvioitaessa liene käsillä kohtuuton tilanne.

Valiokunta toteaa, että tukioikeudet ovat vaihdantakelpoisia etuuksia. Näin ollen niille tulee muodostumaan tietty arvo markkinoilla. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että Ruotsin ja Tanskan kokemusten perusteella tukioikeuden markkina-arvo voi asettua muutaman vuoden tukioikeuden arvoa vastaavalle tasolle. Näin ollen eräissä tapauksissa voitaisiin ehkä jo vuokran määrää sovittelemalla palauttaa sopimussuhteen tasapaino siten, että tilanne ei enää kokonaisuutena arvioiden ole kohtuuton.

Valiokunta tulee jäljempänä ehdottamaan edellä kuvatun viittaussäännöksen ottamista 20 §:n 3 momenttiin.

Valiokunta edellyttää maa- ja metsätalousministeriön antavan maa- ja metsätalousvaliokunnalle vuoden 2009 loppuun mennessä yksityiskohtaisen selvityksen lain toimivuudesta ja vaikutuksista ottaen muun ohella huomioon, mitä perustuslakivaliokunta on asiasta antamissaan

lausunnoissa esittänyt (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

7 §. Viitaten yleisperusteluissa esitettyyn valiokunta toteaa, että kyseinen hallituksen esitykseen sisältyvä muutosehdotus on jo käsitelty eduskunnassa käsiteltäessä hallituksen esitystä laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (MmVM 6/2008 vp — HE 18/2008 vp). Sen vuoksi valiokunta ehdottaa muutosehdotuksen poistamista.

11 §. Viitaten yleisperusteluissa esitettyyn valiokunta toteaa, että kyseinen hallituksen esitykseen sisältyvä muutosehdotus on jo käsitelty eduskunnassa käsiteltäessä hallituksen esitystä laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (MmVM 6/2008 vp — HE 18/2008 vp). Sen vuoksi valiokunta ehdottaa muutosehdotuksen poistamista.

18 a §. Viitaten yleisperusteluissa esitettyyn valiokunta toteaa, että kyseinen hallituksen esitykseen sisältyvä muutosehdotus on jo käsitelty eduskunnassa käsiteltäessä hallituksen esitystä laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (MmVM 6/2008 vp — HE 18/2008 vp). Sen vuoksi valiokunta ehdottaa muutosehdotuksen poistamista.

18 c §. Viitaten yleisperusteluissa esitettyyn valiokunta toteaa, että kyseinen hallituksen esitykseen sisältyvä muutosehdotus on jo käsitelty eduskunnassa käsiteltäessä hallituksen esitystä laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (MmVM 6/2008 vp — HE 18/2008 vp). Sen vuoksi valiokunta ehdottaa muutosehdotuksen poistamista.

18 d §. Viitaten yleisperusteluissa esitettyyn valiokunta toteaa, että kyseinen muutosehdotus on jo käsitelty eduskunnassa käsiteltäessä hallituksen esitystä laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (MmVM 6/2008 vp — HE 18/2008 vp). Sen vuoksi valiokunta ehdottaa muutosehdotuksen poistamista.

20 §. Viitaten edellä yleisperusteluissa todettuun valiokunta ehdottaa pykälän 3 momenttiin otettavaksi viittaussäännöksen siitä, että jos ennen tämän lain voimaantuloa tehdyssä maanvuokrasopimuksessa ei ole sovittu tukioikeuksien siirtymisestä eikä siitä muutenkaan vuokranantajan ja vuokralaisen välillä sovita ja sellaisen ehdon puuttuminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ottaen muun ohella huomioon sopijapuolten perustellut odotukset, sopimusta voidaan sovitella siten kuin maanvuokralain 4 §:n 2 momentissa (258/1966) säädetään.

Voimaantulosäännös. Viitaten yleisperusteluissa esitettyyn valiokunta toteaa, että esityksen 2 momenttiin sisältyvä ehdotus on jo käsitelty eduskunnassa käsiteltäessä hallituksen esitystä laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta an-

netun lain muuttamisesta (MmVM 6/2008 vp — HE 18/2008 vp). Sen vuoksi valiokunta ehdottaa momentin poistamista.

Valiokunta toteaa, että saadun selvityksen mukaan tilatukilain 20 §:n 3 ja 4 momenttia on jo alettu soveltaa eräissä harvoissa yksittäistapauksissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, että kyseisten säännösten taannehtiva kumoaminen olisi siten ongelmallista ja vaikuttaisi lain säätämisyjärjestykseen. Viitaten lisäksi jo yleisperusteluissa todettuun valiokunta ehdottaa 3 momentin poistamista.

Edellä ehdotettujen muutosten vuoksi esityksen mukainen 4 momentti siirtyy säännöksen 2 momentiksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta 15 päivänä heinäkuuta 2005 annetun lain (557/2005) 20 §:n (*poist.*) 4 momentti, sekä
muutetaan 20 §:n 3 momentti (*poist.*) seuraavasti:

7, 11, 18 a, 18 c ja 18 d §
 (*Poist.*)

20 §

Jos ennen tämän lain voimaantuloa tehdyssä maanvuokrasopimuksessa ei ole sovittu tukioikeuksien siirtymisestä eikä siitä muutenkaan

vuokranantajan ja vuokralaisen välillä sovita ja sellaisen ehdon puuttuminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ottaen muun ohella huomioon sopijapuolten perustellut odotukset, sopimusta voi-

daan sovitella siten kuin maanvuokralain (258/1966) 4 §:n 2 momentissa säädetään.

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. kuten HE:n 4 mom.)

(3 ja 4 mom. poist.)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää maa- ja metsätalousministeriön antavan maa- ja metsätalousvaliokunnalle vuoden 2009 lop-

puun mennessä yksityiskohtaisen selvityksen lain toimivuudesta ja vaikutuksista ottaen muun ohella huomioon, mitä perustuslakivaliokunta on asiasta antamissaan lausunnoissa esittänyt.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Pertti Hemmilä /kok
jäs. Susanna Haapoja /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Anne Kalmari /kesk
Johanna Karimäki /vihr
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd

Mats Nylund /r
Klaus Pentti /kesk
Erkki Pulliainen /vihr
Kari Rajamäki /sd
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /kesk
vjäs. Matti Kangas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.