

## MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2000 vp

### Hallituksen esitys laiksi satovahinkojen korvaamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 21 päivänä kesäkuuta 2000 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi satovahinkojen korvaamisesta (HE 86/2000 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Esko Laurila, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Antti Leinonen, oikeusministeriö
- jaostopäällikkö Juha Ruippo, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
- toiminnanjohtaja Tage Ginström, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki satovahinkojen korvaamisesta. Peruseriaatteiltaan ehdotus vastaa voimassa olevaa lakia. Uuden lain tarve johtuu osittain tarpeesta yhteensovittaa satovahinkojen korvaamista koskeva järjestelmä muiden nykyisin maataloudessa sovellettavien tukijärjestelmien kanssa ja osittain tarpeesta nostaa säädöstasoa asetuksen tasolta lain

tasolle. Siten esityksessä on otettu huomioon myös uuden perustuslain asettamat vaatimukset.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana sen jälkeen, kun Euroopan yhteisöjen komissio on hyväksynyt ehdotuksen uudeksi satovahinkojen korvausjärjestelmää koskeväksi valtioneuoksi.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että voimassa olevat satovahinkojen korvaamista koskevat säännökset on annettu vuonna 1975. Näitä säädöksiä, lakia ja asetusta on sittemmin useita kertoja muutettu. Tämän jälkeen on maataloudessa ja maatalouspolitiikassa tapahtunut

voimakkaita muutoksia, minkä vuoksi säännösten tarkistaminen ja ajan tasalle saattaminen on perusteltua.

Esityksen tavoitteena on kehittää satovahinkojen korvaamisesta annettujen säädösten säädösteknistä tasoa. Eräissä kohdin on perusteltua nostaa joidenkin säännösten normihierarkista ta-

soa esimerkiksi nykyiseltä asetuksen tasolta lain tasolle. Lisäksi esityksessä on otettu erityisesti huomioon 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain vaatimukset. Ehdotus on Euroopan yhteisöjen komission valtioneuvoston suuntaviivojen mukainen.

Valiokunta toteaa maatalouden tukijärjestelmille olevan luonteenomaista, että merkittävä osa sääntelystä sisältyy lakia alemmanasteisiin normeihin. Myös ehdotetussa laissa on lukuisia asetuksenantovaltuutuksia, joista osa on muotoiltu hyvin väljästi. Valtuutusten täsmällisen sisällön hahmottamista vaikeuttaa se, että lain perustelut ovat suppeat eikä luonnoksia lakia täydentäviksi alemmanasteisiksi normeiksi ole käytettävissä. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on lisäksi painotettu sitä, että vaikka korvausjärjestelmä on harkinnanvarainen, vahinkoa kärsineen oikeusturvan turvaaminen perustuslaissa edellytetyllä tavalla edellyttää, että satovahinkokorvausten myöntämisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Vaikka korvausjärjestelmän keskeisiä piirteitä täydentävää ja tarkentavaa sääntelyä voidaan laissa delegoida annettavaksi alemmanasteisissa normeissa, asetuksenantovaltuutuksen on täytettävä perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentista johtuvat valtuuksien tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevat vaatimukset. Muun muassa näistä syistä valiokunta tuleekin jäljempänä pykäläkohtaisissa muutosehdotuksissa ehdottamaan eräitä muutoksia ja tarkennuksia ehdotetun lain säännöksiin.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyin huomauksin ja jäljempänä ehdotettavin muutoksin.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

3 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi korvauksen saajaa koskevista edellytyksistä. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin korvauksen saajat siten, että saaja olisi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö taikka näistä jommasta kummasta muodostuva ryhmä. Pykälän 2 momentis-

sa olisivat säännökset luonnolliselta henkilöltä edellytettävistä ikärajoista. Yläikäraja luonnolliselle henkilölle olisi 65 vuotta, mikä vastaa yleistä eläkeikärajaa. Yläikärajaa noudatetaan myös monissa maatalouden alan muissa säännöksissä. Alaikäraja olisi 18 vuotta. Tuolloin henkilö tulee täysivaltaiseksi ja hän vastaa pääsääntöisesti omista asioistaan. Ikärajojen suhteen joustoa saattaisi säännöksen mukaan syntyä siitä, että kyseisen henkilön puoliso tai avopuoliso täyttäisi lakiehdotuksen tarkoittaman ikäedellytyksen. Näissä tapauksissa viljelijä, joka ei itse ikänsä vuoksi olisi oikeutettu korvaukseen, tulisi puolisonsa tai avopuolisonsa iän perusteella korvaukseen oikeutetuksi. Momen- tin viimeisen virkkeen mukaan satovahinkokorvausta voitaisiin maksaa alle 18-vuotiaalle vain erityisestä syystä. Kyseinen säännös tulisi sovellettavaksi vain silloin, kun henkilö toimii yksin omissa nimissään viljelijänä. Jos alle 18-vuotias toimii viljelijänä henkilöryhmän jäsenenä tai oikeushenkilön osakkaana, ei hänen ikänsä näissä tilanteissa olisi esteenä korvauksen saamiselle. Useimmat tapaukset liittyisivätkin perikuntiin, jotka ovat henkilöryhmiä, joissa iällä ei olisi merkitystä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityinen syy voisi yleisesti ottaen olla silloinkin kun tilannetta kokonaisuutena arvioitaessa voitaisiin päätellä, että henkilöstä on tulossa viljelijä tai tilanpidon jatkaja, vaikka hän ikänsä puolesta onkin alaikäinen. Valiokunta toteaa kuitenkin, ettei sanamuodon "vain erityisestä syystä" sinänsä pitäisi johtaa siihen, että lainkohtaa tulkittaisiin suppeasti. Valiokunta ehdottaa kuitenkin säännökseen sanamuotoa, jonka mukaan alle 18-vuotiaalle korvausta voidaan myöntää "hyväksyttävästä syystä", joka valiokunnan näkemyksen mukaan mahdollistaa vieläkin laajemmin erityistilanteiden huomioon ottamisen.

5 §. Ottaen huomioon lakiehdotuksen todennäköisen voimaantuloajankohdan valiokunta saamansa selvityksen perusteella ehdottaa, että 1 momenttia täsmennetään markkamääräisen säännöksen osalta muuttamalla markkamäärät euromääräisiksi.

8 §. Valiokunta toteaa, että ehdotettuun pykälään sisältyisivät perussäännökset viljelmäkoh- taiseista satovahinkokorvauksesta ja siihen liitty- västä korvauksensaajan omavastuusuudesta.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös omavastuusuudesta talvehtimisvahin- goissa. Muutoin talvehtimisvahingosta säädet- täisiin tarkemmin maa- ja metsätalousministe- riön asetuksella. Edellä yleisperusteluissa esitet- tyyn viitaten valiokunta ehdottaa, että perus- säännös talvehtimisvahingosta otetaan lakiin. Talvehtimisvahinko olisi nykyisellä tavalla rajoitettu antamaan vain 30 prosentin suuruisen korvauksen suhteessa tavanomaiseen satovahin- kokorvauksen tasoon, jos maahan kylvetään ke- vällä esimerkiksi kevätiljää. Tuolloin on pe- rusteltua maksaa korvausta vain hukkaantuneis- ta tuotantopanoksista, koska viljelijä voi käyttää kasvukauden hyväkseen korvaavassa tuotannos- sa.

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huo- miota siihen, ettei esityksen mukaisessa 6 mo- mentissa ole korvaushakemuksen jättämisestä viranomaisille tarkkarajaisia säännöksiä. Toi- saalta on todettu, että viljelmäkohtainen arvio perustuu aina satovahinkoarvioon, joka toimitte- taan paikan päällä. Tämän vuoksi on välttämä- töntä, että korvaushakemus jätetään viranomai- sille ennen sadonkorjuuta. Jos vilja on puitu, kuivattu ja siirretty varastoon tai vaikkapa myy- ty, ei arviota enää voida luotettavalla tavalla toi- mittaa. Korvauksen hakeminen on viljelijän va- linta samoin kuin sadonkorjuun ajoituskin. Tar- koituksena on, että ministeriön asetuksella sää- detään teknisluontoinen vuotuinen takaraja ha- kemuksen tekemiselle, joka pääsäännön mu- kaan tulisi olemaan lokakuun 31 päivä (sokeri- juurikkaan osalta marraskuun 30 päivä), mikä vastaa voimassa olevaa käytäntöä.

Talvehtimisvahingon osalta valiokunta ehdot- taan 6 momentin säännöstä täsmennettäväksi si- ten, että korvaushakemus olisi tehtävä ennen va- hingoittuneen kasvuston rikkomista. Tämä on tarpeellista sen vuoksi, että satovahinkoarvio on voitava tehdä myös talvehtimisvahingon osalta.

Ottaen huomioon lakiehdotuksen todennäköi- sen voimaantuloajankohdan valiokunta ehdot-

taa lisäksi, että ehdotettua lainkohtaa täsmenne- tään markkamääräisen säännöksen osalta muut- tamalla markkamäärät euromääräisiksi.

Koska pykälään on tarpeen tehdä edellä ehdo- tettujen muutosten lisäksi eräitä teknisiä täsmen- nyksiä, valiokunta ehdottaa pykälän selkeyttä- miseksi, että se muotoillaan kokonaisuudessaan uudelleen.

10 §. Saamansa selvityksen perusteella valio- kunta ehdottaa pykälän 1 momenttia täsmenne- täväksi lisäämällä siihen säännöksen, jonka mu- kaan neuvontajärjestöille voitaisiin maksaa an- tamastaan avusta korvausta satovahinkojen kor- vaamiseen osoitetusta määrärahasta. Tarkem- mat perusteet korvauksen suuruudesta säädetäi- siin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

13 §. Valiokunta toteaa, että ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan satovahinkokor- vausta voidaan alentaa tai se voidaan jättää mak- samatta, jos korvauksen hakija on hakemukses- saan antanut virheellisiä tai puutteellisia tietoja. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on täl- tä osin tuotu esiin, että korvausharkinta perus- tuu aina niihin tietoihin, jotka viranomaisella on käytettävissään päätöksentekohetkellä. Viran- omaisen on ilman eri säännöstäkin otettava huo- mioon esimerkiksi tieto siitä, että korvaushake- muksessa esitetyt tiedot ovat virheellisiä tai että korvaushakemuksessa esitetty selvitys on har- haanjohtava. Ehdotetulla säännöksellä olisi si- ten tuskin asiallista vaikutusta ennen korvaus- päätöstä tapahtuvaan harkintaan. Käytännössä säännöstä voitaisiin ilmeisesti soveltaa lähinnä silloin, kun viranomaisen tietoon tulee 1 mo- mentissa tarkoitettuja seikkoja korvauspäätök- sen tekemisen ja korvauksen maksamisen välise- nä aikana. Toisaalta korvausviranomaisen voisi tuskin tuona ajanjaksona tehdä uutta korvaus- päätöstä hakijan vahingoksi tätä kuulematta, jollei asiasta säädetäisi nimenomaisesti. Valio- kunta toteaa lisäksi, että satovahinkokorvausten hallinnoinnissa arvio, joka tehdään paikan pääl- lä, on keskeinen. Arvioinnissa täsmentyy niin vahinkoala kuin muutkin vahingon ja korvauk- sen suuruuteen vaikuttavat tekijät. Korvausha-

kemuksessa viljelijä ilmoittaa alustavia tietoja satovahingosta ja pyytää arviointia. Näillä perusteilla valiokunta pitää ehdotettua säännöstä tarpeettomana ja ehdottaa sen poistamista.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että pykälän 1 momentin 2 kohdassa oleva yleinen lainkiertoon perustuva sanktioinnin peruste tulisi edelleen säilyttää, koska se on tyyppillinen myös muille viljelijäituille. Valiokunta katsoo kuitenkin, että säännös voi jäädä pelkääjän lain sanamuodon varaan eikä sitä ole tarpeen asetuksella täsmentää. Kyseinen peruste olisi suoraan korvauksen hylkäysperuste. Jäljempänä esitettävien muutosehdotusten vuoksi ehdotettava säännös muodostaisi pykälän 2 momentin.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 3 kohdassa on säädetty sanktioitavaksi hakemuksen myöhästyminen. Viitaten siihen, mitä edellä on todettu hakemuksen jättämisestä, valiokunta ehdottaa, että kyseisen momentin kohta ja siten myös myöhästyminen poistetaan sanktiointiperusteiden joukosta. Jos sato on ehditty korjata ennen korvaushakemuksen jättämistä, ei arviointia enää voida luotettavalla tavalla suorittaa. Talvehtimisvahinkojen osalta korvaushakemus tulee edellä ehdotetun mukaisesti jättää ennen vahingoittuneen

kasvuston rikkomista, jotta arvio voidaan paikan päällä suorittaa. Jos hakemus myöhästyy tästä, ei satovahinkokorvausta voida lainkaan maksaa.

Valiokunnalle toimitetun selvityksen perusteella valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään säännös (1 momentti), jonka mukaan korvausta voidaan alentaa tai se voidaan evätä, jos hakija on omalla toiminnallaan myötävaikuttanut vahingon syntymiseen tai sen lisääntymiseen. Kyseinen peruste on yleinen vahingonkorvausoikeudessa ja sitä sovellettaisiin tilanteissa, joissa esimerkiksi pitkitetään sadonkorjuutoimia ja korvaushakemuksen tekemistä siten, että seurauksena on vahingon lisääntyminen.

Edellä ehdotettujen muutosten vuoksi esityksessä ehdotetun 2 momentin säännökset käyvät tarpeettomiksi, jonka vuoksi valiokunta ehdottaa niiden poistamista.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:*

## **Laki**

### **satovahinkojen korvaamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 ja 2 §  
(Kuten HE)

3 §

*Korvauksen saajat*

(1 mom. kuten HE)

Edellytyksenä satovahinkokorvauksen maksamiselle luonnolliselle henkilölle on, että vilje-

lijä tai hänen puolisonsa on satovahinkovuotta edeltävän vuoden päättyessä vähintään 18-vuotias ja enintään 65-vuotias. Satovahinkokorvausta voidaan maksaa alle 18-vuotiaalle *hyväksyttävästä* syystä.

(3 mom. kuten HE)

4 §  
(Kuten HE)

## 5 §

*Määräraha korvausten maksamista varten*

Korvausten maksamista varten otetaan valtion talousarvioon vuosittain 3 400 000 euron suuruinen määräraha.

(2 mom. kuten HE)

6 ja 7 §  
(Kuten HE)

## 8 §

*Viljelmäkohtainen satovahinkokorvaus (poist.)*

*Viljelmäkohtainen satovahinko lasketaan vähentämällä viljelmän normisadon arvosta vahinkovuoden sadon arvo. Jos poikkeuksellisten talvehtimisolosuhteiden johdosta talvehtimisvahingon kärsinyt kasvusto rikotaan ja kylvetään uudelleen tai jätetään kesannoksi, viljelmäkohtaista satovahinkoa laskettaessa otetaan kuitenkin huomioon vain 30 prosenttia asianomaisen kasvin normisadon arvosta tuhoutuneella viljelyalalla. Tarkempia säännöksiä talvehtimisvahingon korvaamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.*

*Vahinkovuoden sadon arvo lasketaan kasvilajien pinta-alojen ja yksikköhintojen perusteella käyttämällä vahingolta säästyneiden kasvilajien satoina niiden normisatoja ja vahingoittuneiden kasvilajien satoina vahinkoalalta arvioituja satoja.*

*Viljelijän omavastuuosuus viljelmän satovahingosta on 30 prosenttia viljelmän normisadon arvosta. Talvehtimisvahingon osalta viljelijän omavastuuosuus lasketaan talvehtivien kasvien pinta-alan perusteella.*

*Viljelmäkohtaista satovahinkokorvausta voidaan maksaa enintään viljelijän omavastuuosuudella vähennetty satovahingon määrä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain (poist.) siitä, miten suuri osa omavastuuosuudella vähennetystä satovahingosta korvataan. Kor-*

*vausta ei suoriteta, jos korvattava määrä olisi 90 euroa pienempi.*

*Tässä pykälässä tarkoitettua korvausta on haettava ennen kuin sadonkorjuu vahinkoalalla aloitetaan. Korvausta talvehtimisvahingosta on haettava ennen vahingoittuneen kasvuston rikkomista ja viimeistään vahingon ilmenemistä seuranneen kesäkuun 30 päivänä. Korvausasian käsittelee sen kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen, jonka alueella viljelmän talouskeskus sijaitsee. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korvausta haettaessa noudatettavasta menettelystä.*

(6 ja 7 mom. poist.)

9 §  
(Kuten HE)

## 10 §

*Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävät*

*Tässä laissa tarkoitettua korvaushakemukset käsittelee ja korvausten myöntämisestä päättää sen kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen, jonka alueella viljelmän talouskeskus sijaitsee. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävänä on myös huolehtia satovahingon arvioinnista 8 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Vahinkojen arvioinnissa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiset voivat tarvittaessa käyttää asiantuntijoina neuvontajärjestöjä. Neuvontajärjestöille voidaan maksaa niiden antamasta asiantuntijaavusta korvausta 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua määrärahasta maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädettävillä perusteilla. Kunnilla on oikeus periä korvausta hakeneelta viljelijältä satovahinkoarvion suorittamisesta mak-su, jonka perusteista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.*

(2 mom. kuten HE)

11 ja 12 §  
(Kuten HE)

13 §

*Korvauksen alentaminen ja epääminen*

Satovahinkokorvausta voidaan alentaa tai se voidaan evätä, jos korvauksen hakijan puolella on tahallisesti tai huolimattomuudesta myötävaikutettu vahinkoon.

*Satovahinkokorvaus voidaan evätä, jos jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on korvauksen saamiseksi annettu sellainen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta.*

14—16 §  
(Kuten HE)

---

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Kalli /kesk	Jari Koskinen /kok
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Hannu Aho /kesk	Esa Lahtela /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Eero Lämsä /kesk
	Pertti Hemmilä /kok	Pertti Mäki-Hakola /kok
	Matti Kangas /vas	Olli Nepponen /kok
	Tapio Karjalainen /sd	Erkki Pulliainen /vihr
	Marja-Leena Kempainen /skl	Unto Valpas /vas.
	Katri Komi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.

## VASTALAUSE

Hallituksen esityksessä sekä myös valiokunnan käsittelyssä on haluttu säilyttää tulkinnallisuuden ulottuminen tapauksiin, joissa korvauksen hakijan puolella on tahallisesti myötävaikutettu vahinkoon. Valiokunnan enemmistö lähti siitä, että satovahingon korvausta voidaan alentaa ja harkinnan piiriin jättää myöskin sen evääminen, jos korvauksen hakijan puolella on tahallisesti myötävaikutettu vahinkoon. On luonnollista, että kohtuutta ja harkintaa tarvitaan maatalousbyrokratian luonne huomioon ottaen esimerkiksi aikataulu- ja huolimattomuuteen liittyvissä tulkinnoissa.

Mielestämme valiokunnan olisi pitänyt korostaa, että mikäli hakija on tahallisesti antanut vääriä tietoja korvauksen saamiseksi tai myötävaikeuttanut vahinkoon, ei takaisinperintään tule liittää mitään harkintaa. Tätä koskevaa selvennystä ei saatu esityksestämme huolimatta valiokunnan mietintöön. Tämä jättää ikävän kuvan vallitsevasta tukien hakemis- ja käsittelyjärjestelyistä. Se luo tarpeettomasti epäilyksiä tukikäytäntöjen soveltamiseen eikä ole suomalaisen maatalouden imagon kohennuksen kannalta paras mahdollinen tapa.

Vastaavaan kysymykseen jouduttiin puuttumaan hallituksen esityksen HE 149/1994 vp käsittelyn yhteydessä, jolloin maatalouden rakennelain takaisinperintäpykälissä ilmeni sama virhe. Tällöin muun muassa oikeusministeriö puuttui 42 §:n tulkintaan viitaten siihen, että ei voi olla Suomen maatalouden, ei viranomaisten eikä päättäjien etu, että kansallinen lainsäädäntöme näyttäisi mahdollistavan yhteisen budjetin virheellisen käytännön tai kansallisen tuen takaisinperimättä jättämisen tilanteessa, jossa se pitäisi periä.

Muutoinkin on käynyt ilmi, että maa- ja metsätalousministeriön lainsäädännön valmistelussa jatkuu ennen EU:a vallinnut perinne tarpeettoman voimakkaasti eli lain valmistelu rajoittuu liikaa maa- ja metsätalousministeriön sisälle ilman riittävää vuorovaikutusta oikeusministeriön kanssa. Esityksiä ei syystä tai toisesta riittävästi toimiteta tarkistettaviksi lainvalmisteluosaston tarkastustoimistoon ja eduskuntakäsittelyssä joudutaan usein näitä kysymyksiä selvittelemään, kuten esimerkiksi tämän lain eräiden pykäliden kohdalla valiokuntakäsittelyssä.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2000

Kari Rajamäki /sd  
Matti Kangas /vas  
Tapio Karjalainen /sd

Lauri Kähkönen /sd  
Esa Lahtela /sd  
Unto Valpas /vas