

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 34/2012 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä lokakuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä (HE 131/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Esko Laurila ja hallitussihteeriksi Aku-Petteri Korhonen, maa- ja metsätalousministeriö
- erikoistutkija, oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Mikael Koillinen
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä. Ehdotettua lakia sovellettaisiin Euroopan unionin markkinajärjestelylainsäädännössä tarkoitettujen interventiovarastointia, tuontia ja vientiä, tukijärjestelmiä, sokerialan tuotantoa, ruhonluokitusta sekä hintoihin liittyviä selvityksiä koskevien säännösten täytäntöönpanoon. Ehdotetulla lailla annettaisiin aineellisia kansallisia säännöksiä mainituista seikoista, menettelytapasäännöksiä hakemisesta ja päätöksenteosta sekä säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista, valvonnasta, hallinnollisista pakkokeinoista, rangaistuksista ja muutoksenhausta. Esityksen tarkoituksena on

saattaa sääntely vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain rikosoikeudellista laillisuusperustetta, kotirauhaa, omaisuuden suojaa, elinkeinovapautta, oikeusturvaa, norminantovaltuutta sekä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevien säännösten kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperusteluissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksellä uudistetaan maataloustuotteiden markkinajärjestelyn täytäntöönpanoa koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Ehdotetulla lailla annetaan EU:n lainsäädäntöä täydentävää sääntelyä siltä osin kuin markkinajärjestelyn täytäntöönpano sitä edellyttää. Esityksen tarkoituksena on selkeyttää maatalouselinkeinoa koskevaa sääntelyä, jonka valiokunta on todennut sekavaksi ja vaikeaselkoiseksi (mm. PeVL 25/2005 vp, PeVL 47/2006 vp).

Omaisuuksensuoja

Koulumaitotuotteiden toimittajan on 36 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan koulumaitotuotteen saadaksesen alennettava tukihakemuksen kohteena olevien tuotteiden hintaa vähintään maksettavaa tukea vastaavalla määrällä.

Vaatus alentaa maitotuotteen hintaa on merkityksellinen perustuslain 15 §:n 1 momentin turvaaman omaisuudensuojan kannalta. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla, että koulumaitotuki kohdistuu oikeille tahoille — tuotteita ostaville oppilaitoksille tai niistä vastaaville viranomaisille. Sääntelylle on siten hyväksyttävät perusteet. Kysymys ei myöskään ole velvoittavasta hintasääntelystä, koska toimittaja voi myydä tuotteet alentamattomalla hinnalla, jolloin oppilaitos tai viranomainen hakee tuen. Ehdotettu sääntely ei ole perustuslaissa turvattu omaisuudensuojan näkökulmasta ongelmallista.

Elinkeinovapaus

Lakiehdotus sisältää useita säännöksiä, jotka edellyttävät viranomaisen lupaan verrattavissa olevaa hyväksymistä elinkeinon harjoittamiseen. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattu elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yle-

set edellytykset (ks. esim. PeVL 19/2009 vp, s. 2 ja PeVL 31/2006 vp, s. 2). Valiokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 5—6 ja PeVL 8/2006 vp, s. 3/II).

Ehdotettu sääntely perustuu EU:n markkinajärjestelylainsäädäntöön, joka velvoittaa jäsenvaltiota varmistamaan, että markkinajärjestelyn täytäntöönpanoon liittyvää toimintaa harjoittaa vain jäsenvaltion hyväksymä tai luvan saanut toimija. Sääntelylle on EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen ja markkinajärjestelyn toimeenpanoon liittyvät hyväksyttävät perusteet. Ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Asetuksen- ja määräystenantovaltuudet

Lakiehdotus sisältää lukuisan määrän asetuksen- ja määräystenantovaltuuksia, joita tässä yhteydessä puoltavat tarvittavan sääntelyn yksityiskohtaisuus ja teknisluonteisuus. Asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaa lakiehdotuksen säännösten lisäksi Euroopan unionin verraten yksityiskohtainen maataloustuotteiden markkinajärjestelyä koskeva lainsäädäntö. Tämä sääntely muodostaa valiokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen sen kokonaisuuden, jota "tarkempia" säännöksiä valtioneuvosto tai maa- ja metsätalousministeriö voi valtuuksien nojalla antaa (PeVL 37/2005 vp, s. 5/II). Valiokunta muistuttaa kuitenkin siitä, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (PeVL 25/2005 vp, s. 4/II).

Maaseutuviraston ja Tullihallituksen määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin pykälän 1 momentissa mainittu asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin valtuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (ks. esim. PeVL 46/2001 vp, s. 2—3).

Maaseutuvirastolle ja Tullihallitukselle ehdotetut määräystenantovaltuudet rajautuvat pääosiltaan teknisluonteisiin ja vähäisiä yksityiskohtia koskeviin seikkoihin, eikä niihin liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Tässä yhteydessä määräystenantajan toimivaltaa rajaa lakiehdotuksen säännösten lisäksi EU:n lainsäädäntö. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat suoraan viranomaismääräysten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa. Viranomaismääräyksellä ei siten voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista.

Avustamisvelvollisuus tarkastuksessa

Tarkastuksen kohteella on 62 §:n nojalla velvollisuus antaa tarkastuksessa tarvittavat tiedot ja asiakirjat tarkastuksesta vastaavalle viranomaiselle sekä avustaa muutoinkin tarkastuksen toteuttamisessa. Avustamisvelvollisuuden rikkominen on lakiehdotuksen 87 §:n nojalla rangaistavaa. Avustamisvelvollisuutta koskeva säännös vastaa keskeisiltä osin nykyistä, valiokunnan myötävaikutuksella säädettyä säännöstä. Valiokunta on tähdentänyt, että avustamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa tulee ottaa huomioon perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluva henkilön oikeus olla todistamatta itseään vastaan (PeVL

46/2001 vp, s. 5/I, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 74/II). Lisäksi on huomioitava kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräykset ja Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. KP-sopimuksen 14 artiklan 3 kappaleen g kohdan mukaan rikossyytettä tutkittaessa ketään ei saa pakottaa todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyyttään. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklassa ei nimenomaisesti määrätä itsekriminointisuojausta. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen turvaama oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuitenkin sisältää myös periaatteen itsekriminointisuojausta.

Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksun edellytyksistä säädetään 75 §:n mukaan EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällainen seuraamusmaksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan, vaan lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 32/2005 vp, s. 2—3, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida täl-

laisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp, s. 5/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Ehdotettu sääntely ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Muutoksenhaku

Lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentin mukaan Maaseutuviraston tekemään päätökseen saa hakea oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Viraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Päätökseen, joka koskee takaisinperintää, seuraamusmaksun määräämistä tai valvontaa, saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muihin valituslautakunnan päätöksiin saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotettu muutoksenhakulupasääntely vastaa pääosin nykyistä lainsäädäntöä, joka on säädetty valiokunnan myötävaikutuksella (PeVL 47/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut laajasti hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää ja tarkistanut aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmästä (PeVL 32/2012 vp, PeVL 33/2012 vp). Valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan

saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista.

Asioissa, joissa lakiehdotuksessa edellytetään korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaa, on ensimmäisenä muutoksenhaun vaiheena oikaisuvaatimusmenettely. Toisessa vaiheessa valituksen käsittelee maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, jonka päätöksestä saa oikeusturvan kannalta merkittävimmässä asioissa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Muut päätökset ovat laadultaan sellaisia, että niiden osalta oikeusturvan takeiden kannalta voidaan pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaa se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste. Ehdotettu valituslupasääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk

Elisabeth Naucér /r (osittain)
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok
vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.