

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2007 vp

Hallituksen esitys laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä lokakuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 113/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Susanna Paakkola, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Lakiesityksessä ehdotetaan säädettäväksi maatalouden rakennetukia koskeva laki. Lailla säädetään maatalouden rakenteen parantamiseksi myönnettävistä maatalon investointitukista ja nuoren viljelijän aloitustuesta. Lakia sovelletaan Euroopan yhteisön osaksi rahoittamiin sekä kokonaan kansallisista varoista rahoitettaviin tukisiin. Laki koskee Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan 2007—2013 perustuvia maatalouden rakennetukia ja sellaisia tukia, joita hallinnoidaan erillisenä tukijärjestelmänä.

Lakiesitykseen sisältyy myös ehdotukset laeiksi valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta, maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain muuttamisesta, maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta, maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta annetun lain voimaansäilyttämiseksi, maatalouden kehittämisrahastosta annetun lain sekä varainsiirtoverolain 14 §:n muuttamisesta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008. Varainsiirtoverolain muuttamista koskeva laki on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella erikseen säädettävänä ajankohtana. Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakiesityksen säätämisjärjestysperusteluissa on sääntelyä arvioitu perustuslain 80 §:ssä mainitun laissa säätämisen vaatimuksen ja asetuksenantovaltuuksien sekä oikeussääntöjen anto-

valtuuksien, perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suojan, perustuslain 124 §:ssä mainitun julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, perustuslain 81 §:n 2 momentissa säädettyjen valtion maksujen sekä perustuslain 21 §:n sisältämän oikeusturvan kannalta. Koska lakiesitykseen sisältyy useita perustuslain tulkinnan kannalta merkityksellisiä säännöksiä, hallitus katsoo, että säätämisjärjestyksestä tulisi saada eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asetuksenantovaltuudet

Lakiesityksen asetuksenantovaltuudet täyttävät pääasiassa perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset ja noudattelevat sitä linjaa, joka perustuslakivaliokunnan käytännössä on maataloustukia koskevan lainsäädännön osalta omaksuttu (PeVL 25/2005 vp, s. 4—5, PeVL 48/2001 vp, s. 3—4, PeVL 47/2001 vp, s. 2—3, ks. myös PeVL 46/2001 vp, s. 2).

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 1. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin viimeiseen virkkeeseen. Sen mukaan tukijärjestelmän käyttöönottamisesta ja kestosta säädetään valtioneuvoston asetuksella Euroopan yhteisön lainsäädännön ja tukijärjestelmän rahoitukseen käytettävissä olevien varojen rajoissa. Sääntely vaikuttaa ilman tarkempaa ohjausta melko avoimelta ottaen huomioon, että kyseessä on varsin huomattava asetuksenantovalta. Perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena täydentää säännöstä asetuksenantovaltaa ohjaavilla tai rajaavilla lisämääreillä.

Valtioneuvosto antaa 4. lakiehdotuksen 64 §:n 1 momentin nojalla tarvittaessa tätä lakia tarkemmat säännökset Euroopan yhteisön lainsäädännössä jäsenvaltion päätettäväksi jätetyistä seikoista. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen näkökulmasta tällainen sääntely on tarpeettoman avointa. Perustuslakivaliokunnan mielestä pelkällä asetuksella ei voida perustus-

lain 80 §:n 1 momentin perusteella antaa säännöksiä, jotka Euroopan yhteisön lainsäädäntö on jättänyt jäsenvaltion päätettäväksi. Lakiin on syytä ottaa asetuksenantovaltaa rajaavia mainintoja. Vastaavia rajoituksia on syytä harkita myös 1. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momenttiin ja 7 §:n 4 momenttiin sekä 4. lakiehdotuksen 10 §:n 4 momenttiin.

Tiedonantovelvollisuus

Tuensaajan tiedonantovelvollisuudesta työvoima- ja elinkeinokeskukselle ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 22 §:n 1 ja 2 momenteissa. Sääntely on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatuun yksityiselämän suojan ja perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuudensuojan kannalta. Tietojen antamisesta 1 momentin mukaisesti ei käy ilmi, onko kysymys oma-aloitteisesta vai pyynnöstä tapahtuvasta tietojen antamisesta. Ehdotettu 2 momentti on tarpeettoman väljä. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen näkökulmasta sääntelyä on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan syytä täsmentää esimerkiksi siten, että 1 ja 2 momentista muodostetaan sellainen kokonaisuus, jossa yksilöidysti säädetään, minkälaiset olosuhteiden muutoksia koskevat tiedot kuuluvat tuensaajan oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin, ja jossa osoitetaan täsmällisesti, millaisista muista seikoista työvoima- ja elinkeinokeskus voi vaatia tuensaajalta selvitystä. Tässä rajanvedossa tulee ratkai-

seva merkitys antaa sille, onko luontevaa edellyttää tuensaajan ilmoittavan jostakin asiasta oma-aloitteisesti vai onko perustellumpaa lähteä siitä, että työvoima- ja elinkeinokeskus esimerkiksi määrääjain vaatii siitä häneltä selvitystä, jos se on välttämätöntä jonkin asian ratkaisemiseksi (PeVL 15/2002 vp, s. 3/I).

Tuen maksamisen keskeyttäminen ja takaisinperintä

Työvoima- ja elinkeinokeskus on velvollinen keskeyttämään tuen maksamisen ja perimään tuen takaisin 1. lakiehdotuksen 46 §:ssä mainituilla perusteilla. Tällaisia perusteita ovat 1 momentin 1—3 kohtien mukaan tapaukset, joissa tuen myöntämisen tai maksamisen edellytykset eivät ole täyttyneet, tuen saaja on antanut virheellisen tai puutteellisen tiedon, joka on olennaisesti vaikuttanut tuen myöntämiseen tai maksamiseen, tahi tuen ehtoja ei ole noudatettu.

Rakennetukia on pidettävä maatalouselinkeinon harjoittamisen kannalta erittäin merkittävänä varallisuusarvoisina etuina, jopa tosiasiallisina edellytyksinä elinkeinon harjoittamiselle, sillä tuet muodostavat keskeisen osan tilojen perustoimeentuloa. Niiden maksamisen keskeyttämistä ja takaisinperimistä on arvioitava perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta (PeVL 46/2006 vp, s. 3). Sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon perusoikeuksien yleisiin rajoitusperiaatteisiin kuuluva suhteellisuusperiaate, jonka mukaan vähäinen virhe, puutteellisuus tai laiminlyönti ei vielä voi johtaa maksamisen keskeyttämiseen tai tuen perimiseen takaisin. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoimintaa säänneltäessä erilaisten lupien peruuttamisen yhteydessä pitänyt oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä sitoa ne vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen ja ettei mainittua toimenpidettä toteuteta ennen kuin asianosaiselle on annettu mahdollisuus korjata virheensä (PeVL 41/2006 vp, s. 3/I, PeVL 48/2005 vp, s. 2/I, PeVL 7/2005 vp, s. 9, ks. myös PeVL 28/2006 vp, s. 3/I, PeVL

12/2006 vp, s. 2—3, PeVL 44/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta pitää asianmukaisena, että sääntelyä näiltä osin tarkistetaan.

Työvoima- ja elinkeinokeskus voi 1. lakiehdotuksen 49 §:n perusteella jättää virheellisesti tai perusteetta maksetun määrän tai sille suoritettavan koron kokonaan tai osaksi perimättä, jos perinnän suorittaminen täysimääräisenä olisi tuen saajan olosuhteet ja toimivalta huomioon ottaen kokonaisuutena tarkastellen kohtuutonta. Perustuslakivaliokunta pitää jossain määrin ongelmallisena sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta, että työvoima- ja elinkeinokeskukselle annetaan harkintavalta ("voi jättää") sen suhteen, että perintä olisi kokonaisuutena tarkastellen kohtuutonta (PeVL 13/2007 vp, s. 2/2, PeVL 41/2006 vp, s. 3/II). Valiokunnan mielestä sääntelyä on syytä tarkistaa siten, että kohtuuttomissa tapauksissa maksettu määrä tai korko jätetään perimättä.

Ennakkohyväksynnän myöntävä toimielin

Maa- ja metsätalousministeriö voi 1. lakiehdotuksen 58 §:n 1 momentin nojalla määrääjäksi tai toistaiseksi valtuuttaa toimielimen myöntämään ennakkohyväksynnän maatalousrakentamisessa käytettävälle rakennustuotteelle. Saman pykälän 3 momentin perusteella valvontaan ja toimielimen valtuutuksen peruuttamiseen sovelletaan soveltuvin osin, mitä rakennustuotteiden hyväksynnästä annetun lain 24 §:n 2—4 momentissa ja 25 §:ssä säädetään. Esityksen perustelujen mukaan toimielin voisi olla yhteisö, jolla on edellytykset hoitaa tehtävä asiantuntevasti, luotettavasti, vakavaraisesti ja riippumattomasti. Valtuutuksen peruuttaminen vaikuttaa perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinon harjoittamisen oikeuteen. Viittaussäännösten soveltaminen "soveltuvin osin" täyttää huonosti lailta vaadittavaa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mielestä täsmennettävä.

Valituskielto

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen ei saa 66 §:n mukaan erikseen hakea

muutosta valittamalla. Mainitun 20 §:n 2 momentin nojalla asetetaan tukikohteelle viiden vuoden määräajaksi käyttökielto muuhun tarkoitukseen ja luovutuskielto ilman lupaa. Vastavasti 3 momentissa kielletään viiden vuoden aikana lopettamasta tai olennaisesti supistamasta tuettavaa yritystoimintaa sekä luovuttamasta sitä ilman työvoima- ja elinkeinokeskuksen lupaa toiselle. Esityksen perustelujen mukaan luovutusta koskeva luvan epääminen ei ole lopullinen tuen saajan oikeutta ja velvollisuutta koskeva asiaratkaisu, jonka vaikutukset toteutuvat välittömästi. Jos luovutukseen ryhdytään kielteisestä lupapäätöksestä huolimatta, päätöksen vaikutukset toteutuvat tuen maksamisen keskeyttämisestä tai takaisinperintää koskevan päätöksen yhteydessä. Tällöin riittää, että saa valittaa viimeksi mainitusta päätöksestä. Sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvautuneen omaisuussuojan, perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvautuneen elinkeinovapauden ja perustuslain 21 §:n sisältämän oikeusturvan kannalta.

Omaisuusuoja käsittää paitsi vallan hallinta ja käyttää omaisuutta myös vallan määrätä siitä. Sopimusvapaus saa perusoikeusluokituksen esitöiden mukaan siten suojaa tietyssä määrin omaisuussuojasäännöksen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62/II, PeVL 41/2006 vp, s. 2/II). Luvanvaraisuus sinänsä ei muodostu ongelmaksi omaisuussuojan ja elinkeinovapauden kannalta, vaan keskeistä tällöin on muun muassa, että luvanvaraisuudesta säädetään lailla siten, että säännökset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia, samoin kuin, että luvan edellytykset ja sisältö ilmenevät laista. Lisäksi merkitystä on sillä, onko lupaharkinta sidottua vai tarkoituksenmukaisuusharkintaa (PeVL 31/2006 vp, s. 2/I, PeVL 6/2006 vp, s. 3/I, PeVL 33/2005 vp, s. 2).

Luovutuksen luvanvaraisuuden ehtona on 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 ja 3 momenttien mu-

kaan, että luovutuksensaaja täyttää luvan myöntämisen edellytykset ja että tuen kohteena olevan yritystoiminnan luonne ei olennaisesti muutu. Lupaehdot on täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännelty 3—4 luvuissa sekä 6 luvussa. Kuitenkin lupapäätöksen oikeudellisia edellytyksiä on perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitava itsenäisenä oikeuskysymyksenä, minkä tulisi olla muutoksenhaun kohteena. Tuen ja luovutuksen saajan oikeusturva vaarantuu, jos luvan edellytysten täyttymistä koskeva päätös on mahdollista saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi vasta takaisinperintää tai tuen keskeyttämistä koskevan päätöksen yhteydessä. Kun kyseessä on omaisuussuojan piiriin kuuluva omistajan määräämisvaltaa koskeva rajoitus, joka koskee yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia, on asianmukaista saattaa luvan edellytysten täyttymistä koskeva päätös perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös itse lupapäätös rajoittaa tuen saajan mahdollisuutta luovuttaa omaisuuttaan ja koskee siten yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia, joten sekin on voitava olla muutoksenhaun kohteena. Samoin on meneteltävä ehdotetun 27 §:n 2 momentissa mainitun työvoima- ja elinkeinokeskuksen lupapäätöksen suhteen, joka koskee lainan eräiden ehtojen muuttamista. Tällainen lupapäätös vaikuttaa sopimusvapauteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä 1. lakiehdotuksen 66 §:stä on poistettava 20 §:n 2 ja 3 momentissa sekä 27 §:n 2 momentissa tarkoitetut lupapäätökset.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Jacob Söderman /sd	Ville Niinistö /vihr
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Mikaela Nylander /r
	Ulla Karvo /kok	Tuula Peltonen /sd
	Elsi Katainen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Kimmo Kiljunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Esko Kiviranta /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naucclér /r	vjäs. Juha Hakola /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.