

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 20/2006 vp**

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

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 37/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Outi Kostama ja ylitarkastaja Annukka Nurmi, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan muun ohella otettaviksi säännökset tilaneuvontajärjestelmästä, jonka perustamista edellyttää Euroopan unionin neuvoston antama tilatukiasetus. Tilaneuvontaa antavat maa- ja metsätalousministeriön hyväksymät neuvontajärjestöt ja yksittäiset neuvot, jotka merkitään perustettavaan neuvontarekisteriin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksen todetaan sisältävän useita asetuksen-antovaltuuksia sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä. Lisäksi ehdotukseen sisältyviä neuvoja koskevia säännöksiä on lyhyesti tarkasteltu perustuslain 124 §:n valossa. Hallitus on pitänyt suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Maa- ja metsätalousministeriön hyväksymät järjestöt ja neuvijat antavat lakiehdotuksen 18 a §:n 1 momentin mukaan maatalousmaata ja tilanhoitoa koskevaa EU:n neuvoston antamassa tilatukiasetuksessa tarkoitettua neuvontaa viljelijöille. Neuvontaa annetaan voimassaolevan yhteisöainsäädännön sisällöstä ja sen edellyttämistä viljelijöihin kohdistuvista velvoitteista.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Lakiehdotuksen tarkoittama neuvonta täydentää hallintolain 8 §:n mukaista viranomaisten neuvontavelvollisuutta. Tällaisessa neuvontatoiminnassa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tilaneuvonta ei sisällä tilatukien toimeenpanoon liittyvää tai muuta päätöksentekovoimaa käyttäviä eikä viljelijöihin kohdistuvaa valvontaa. Kysymys ei siten ole julkisen vallan käyttämisestä (PeVL 11/2006 vp, s. 2/I).

Lakiehdotuksen 18 c §:n säännökset neuvonjien hyväksymisestä täyttävät vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle lain nojalla. Tilaneuvonta toteutetaan lakiehdotuksen 18 a §:n 2 momentin mukaan tilakäynnäin. Tällaisen viranomaisen neuvontavelvollisuutta täydentävän palvelun antamista neuvontajärjestöjen ja neuvonjien tehtäväksi voidaan valiokunnan mielestä pitää toiminnan laajuus ja luonne huomioon ottaen tarkoituksenmukaisena.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen

perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 11/2006 vp, s. 3). Lakiin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää ehdotetun kaltaista viittausta hallinnon yleislakeihin. Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisenä, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 42/2005 vp, s. 3). Hallinnon kaikkien yleislakien soveltaminen ehdotuksessa tarkoitettuun neuvontatoimintaan ei ole sanottujen lakien omien säännösten perusteella aivan selvää (ks. julkisuuslain 4 §:n 2 momentti). Tällaisessa tapauksessa hallintotehtävän siirtämistä tarkoittavassa laissa tulee olla viittaus mainittuihin yleislakeihin.

Lakiehdotuksen 18 c §:n 1 momentin säännös virkavastuusta ja viittaukset hallinnon yleislakeihin täyttävät pääosin nämä vaatimukset. Maininta kielilain ja julkisuuslain soveltamisesta "soveltuvin osin" on valiokunnan mielestä kuitenkin tarpeettomana syytä poistaa momentista. Samoin on syytä poistaa maininta, jolla hallintolain soveltaminen on ehdotettu rajattavaksi vain mainitun lain esteellisyyssäännöksiin. Jos neuvontaa on tarkoitus antaa myös saamelaisten kotiseutualueella, on momenttiin lisättävä viittaus saamen kielilakiin.

Tilaneuvonta on esityksen perustelujen mukaan maksullista, mikä on toiminnan viranomaisneuvontaa täydentävän luonteen vuoksi tässä yhteydessä perusteltua. Tämä merkitsee kuitenkin poikkeusta hallintolain 8 §:n 1 momentin säännöksestä neuvonnan maksuttomuudesta. Asiasta on sen vuoksi lisättävä nimenomainen säännös ehdotettuun lakiin.

Muita seikkoja

Neuvonjien hyväksymisen peruuttaminen. Maa- ja metsätalousministeriö päättää lakiehdotuksen 18 c §:n 1 momentin nojalla pykälän 1, 3 ja 4 momentin vaatimukset täyttävän neuvontajär-

jestön tai neuvojan hyväksymisestä suorittamaan 18 a §:ssä säänneltyjä julkisia hallintotehtäviä. Hyväksynnän peruuttamisesta säädetään 18 c §:n 2 momentissa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden piiriin (PeVL 40/2002 vp, s. 5/I). Valiokunta on tällöin kuitenkin pitänyt viranomaisorganisaatioon kuulumattoman yksityisen toimijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä, että hyväksynnän peruuttamismahdollisuus sidotaan vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että yksityiselle toimijalle annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 18 c §:n 2 momenttia on muutettava siten, että hyväksymisen peruuttaminen sidotaan virheellisen menettelyn tai laiminlyönnin vakavuuteen ja toistuvuuteen.

Neuvontarekisteri. Tilaneuvonnan toteuttamista ja seuranta varten pidettävän neuvontarekisterin sisältämät tiedot säilytetään lakiehdotuksen 18 d §:n 4 momentin mukaan rekisterissä Euroopan yhteisön säännöksissä edellytetyn ajan tai niin kauan kuin niiden käyttö tilatukiasetuksen edellyttämässä tilaneuvontajärjestelmän hallinnoinnissa muutoin on välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt muun muassa tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena (PeVL 51/2002 vp, s. 2—3, PeVL 25/2005 vp, s. 5—6). Säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Säännöstä on siten syytä täydentää aikamääreellä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.