

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 41/2006 vp**

Hallituksen esitys laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta (HE 192/2006 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
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Lakiesityksessä ehdotetaan muutettavaksi maaseudun kehittämiseen myönnettäviä tukia koskeva laki. Lakia sovelletaan Euroopan yhteisön osaksi rahoittamiin sekä kokonaan kansallisista varoista rahoitettaviin tukiin. Laki koskee maaseudun kehittämisohjelmaan perustuvia tukia ja sellaisia tukia, joita hallinnoidaan erillisenä tukijärjestelmänä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annettua lakia.

Maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annettavan lain teknistä apua koskeva säännös on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Muilta osin laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston ase-

tuksella erikseen säädettävänä ajankohtana. Maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2007. Esitys liittyy vuoden 2007 valtion talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakiesityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on sääntelyä arvioitu muun muassa perustuslain 80 §:ssä mainitun laissa säätämisen vaatimuksen ja asetuksenantovaltuuksien perusteella ja perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen henkilötietojen suojan kannalta. Lisäksi esityksen voimaantulosäännöksestä seuraa, että esitys on merkityksellinen perustuslain 79 §:n 3 momen-

tin näkökulmasta. Hallitus katsoo, että sääntämistä järjestyksestä tulisi saada eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on yksinkertaistaa maaseudun kehittämisen tukiin liittyvää lainsäädäntöä, mikä on osa maaseutuelinkeinojen rahoituslainsäädännön kokonaisuudistusta. Tätä tavoitetta on sinänsä pidettävä hyväksyttävänä. Siitä huolimatta nyt käsillä oleva lakiesitys yhdessä muun maaseutua koskevan normikokonaisuuden kanssa on edelleen vaikeasti avautuva ja ymmärrettävä. Tämä johtuu osaksi siitä, että maaseutua ja maaseudun taloutta sääntelevät lukiut sekä EY-tason että kansallisen tason säädökset. Lisäksi kotimainen sääntely perustuu paljolti lainsäädännön delegoinnin varaan. Normipohjan pirstaleisuutta ja vaikeaselkoisuutta sekä jatkuvaa muuttumista ei voi pitää tyydyttävänä. Yhteen elinkeinotoimintaan kohdistuvan sääntelyn tällaista tilaa ei perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta eikä perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon takeiden kannalta voida pitää asianmukaisena (ks. PeVL 25/2005 vp, s. 5).

Tuen käyttöä koskevat ehdot

Tuen käytöstä ja ehdoista on säännökset 1. lakiehdotuksen 24 §:ssä. Sen 2 momenttiin sisältyy muun muassa omaisuuden luovutuskielto. Sen mukaan ei tuetun investoinnin kohdetta saa luovuttaa toiselle ennen kuin viisi vuotta on kulunut tuen viimeisen maksuerän maksamisesta. Tuen myöntävä viranomais voi kuitenkin laissa mainituin edellytyksin myöntää luvan luovutukseen. Samaan tapaan ei myöskään tuen kohteena olevaa yritystoimintaa saa luovuttaa toiselle ennen kuin viisi vuotta on kulunut tuen viimeisen maksuerän maksamisesta. Ehdotuksen perustelujen mukaan kyse on maaseutuelinkei-

nojen rahoituslain 46 §:ssä tarkoitetusta vakiintuneesta rajoituksesta, joka koskee tuetun investoinnin kohteen luovuttamista. Sääntelyä perustellaan myös valtionavustuslain 13 §:n 3 momentin säännöksellä, johon sisältyy vastaavatyypinen luovutuskielto.

Valtionavustuslaki ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Myöskään mainitussa rahoituslain säännöksessä ei ole mitään mainintaa luovutuskiellosta. Sen sijaan, jos laissa mainitut ehdot eivät täyty, voidaan tuki lakkauttaa ja määrätä osaksi tai kokonaan takaisin maksettavaksi. Lisäksi ehdotetun lain 10 lukuun sisältyy säännökset tuen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. Kysymyksessä on siten maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin verrattuna kaksinkertainen järjestelmä turvata tuen oikea käyttö.

Ilman täsmentäviä säännöksiä luovutuskielto voi olla ongelmallinen perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta. Omaisuuden suoja käsittää paitsi vallan hallita ja käyttää omaisuutta myös vallan määrätä siitä. Sopimuspäätös saa perusoikeusudistuksen esitöiden mukaan siten suojaa tietyssä määrin omaisuuden suoja säännöksen kautta (HE 309/1993 vp). Sen vuoksi luovutuskielto voi johtaa ongelmiin vilpittömässä mielessä olevan luovutuksen saajan suhteen. Sen sijaan takaisinperintäuhka ei kyseenalaista luovutustoimen pätevyyttä. Myös oikeasuhtaisuuden kannalta luovutuskielto saattaa olla kohtuuton, jos tuen osuus kokonaisinvestoinneista on varsin vähäinen.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetussa muodossa luovutuskielto on ristiriidassa perustuslain 15 §:ssä mainitun omaisuuden suojan kanssa. Jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain sääntämistäjärjestyksessä, tulee sääntelyä ainakin luovutuksen saajan oikeusaseman turvaamiseksi täsmentää. Perusoikeusjärjestel-

män kannalta valiokunta pitää kuitenkin parempana rakentaa ehdotus pelkästään maaseutuelinkeinojen rahoituslain 46 §:n mukaiselle takaisinperintäuhkan pohjalle.

Tuen keskeyttäminen ja takaisinperintä

Myönnetyn tuen maksaminen on keskeytettävä ja perittävä takaisin 1. lakiehdotuksen 45 §:n 1 momentin nojalla muun muassa sillä perusteella, että tuen saaja on antanut sellaisen virheellisen tai puutteellisen tiedon, joka on vaikuttanut tuen myöntämiseen tai maksamiseen tai että Euroopan yhteisön lainsäädäntö tätä edellyttää.

Lakiesityksen mukaisia tukia on pidettävä maatalouselinkeinon harjoittamisen kannalta erityisen merkittävänä varallisuusarvoisina etuina, jopa tosiasiallisina edellytyksinä elinkeinon harjoittamiselle, sillä tuet muodostavat keskeisen osan tilojen perustoimeentuloa. Niiden maksamisen keskeyttämistä tai takaisin perimistä on arvioitava perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta.

Perusoikeusrajoituksen edellytyksenä olevan oikeasuhtaisuuden kannalta ei ole perusteltua, että jo vähäinen virhe tai puutteellisuus tukitiedoissa voi johtaa mainittuihin seuraamuksiin. Esimerkiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain 46 §:n mukaan virheellisten tietojen on täytynyt "vaikuttaa olennaisesti" tuen myöntämiseen tai maksamiseen. Perustuslakivaliokunta on myös erilaisten lupien peruuttamisen yhteydessä pitänyt välttämättömänä sitoa toimenpide vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että asianosaiselle annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toimissa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen ja ettei mainittua toimenpidettä tule toteuttaa ennen kuin asianosaiselle on annettu mahdollisuus korjata virheensä (PeVL 28/2005 vp, s. 2/I, PeVL 7/2005 vp, s. 9, PeVL 44/2004 vp, s. 2—3, PeVL 16/2003 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä vielä näiltä osin täsmennetään.

Tuen keskeyttämiseen tai takaisinperintään voidaan ryhtyä ehdotuksen 45 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella myös silloin, kun Euroo-

pan yhteisön lainsäädäntö sitä edellyttää. Ottaen huomioon EY-lainsäädännön moniportaisuus ja sekavuus ei tuen saajalta voida edellyttää kyseisen lainsäädännön yksityiskohtaista tuntemusta. Tällainen yksilöimätön viittaus EY-lainsäädäntöön ei perustuslakivaliokunnan mielestä täytä lailta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta (ks. myös PeVL 25/2005 vp, s. 4/II, PeVL 1/2004 vp, s. 2/I, PeVL 56/2002 vp, s. 3/I).

Se horjuttaa myös tuensaajan luottamusta viranomaisen tekemän tukipäätöksen pysyvyyteen tilanteessa, jossa hän omalta osaltaan on täyttänyt velvoitteensa moitteettomasti ja hyvässä uskossa. Myös ehdotuksen 48 §:n mukaisessa kohtuuttomuustilanteessa jätetään viranomaiselle liikaa harkintavaltaa takaisinperinnän suhteen, koska se tällöin "voi" jättää virheellisesti tai perusteetta maksetun määrän tai sille maksetun koron osaksi perimättä. Kokonaan perimättä jättäminen voi tapahtua vain erityisen painavista syistä. Säännös vaikuttaa oikeasuhtaisuuden kannalta liian ankaralta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotuksen 48 §:ää on täsmennettävä poistamalla siitä 2 momentti ja 1 momentin viimeinen virke. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että 1 momentin 1. virke muutetaan siten, että työvoima- ja elinkeinokeskuksen "tulee" jättää virheellisesti tai perusteetta maksettu määrä tai sille suoritettava korko "kokonaan" tai osaksi perimättä, jos perinnän suorittaminen täysimääräisenä olisi tuen saajan olosuhteet ja toiminta huomioon ottaen kokonaisuutena tarkastellen kohtuutonta.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotukseen sisältyy runsaasti asetuksenantovaltuuksia. Lisäksi Maaseutuvirastolle annetaan eräissä kohdin valtuuksia tarkempien määräysten antamiseen. Asetuksenantovaltuudet ja määräystenantovaltuudet liittyvät sääntelyn teknisyyteen ja menettelytapaluonteisuuteen. Näistä perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista. Valtioneuvoston asetuksella säädetään kuitenkin 1. lakiehdotuksen 10 §:n 4 momentin mukaan eri tukien tasosta ja enimmäismäärästä Euroopan yhteisön lainsäädännön

antamissa rajoissa. Samoin valtioneuvoston asetuksella säädetään vastikkeetta tehdyn työn tai tuotantopanoksen luovutuksen käyttämisestä yksityisenä rahoituksena.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan säännös tulee sovellettavaksi myös kansallisesti rahoitettavaan hanketukeen. Säännökseen ei kuitenkaan sisälly mitään harkintaa sitovia edellytyksiä, tavoitteita tai määrittelyperusteita. Valtuutus on kansallisesti päätettävien asioiden osalta tarpeettoman väljä. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan lakitekstiä tulee tältä osin vielä täsmentää.

Voimaantulosäännös

Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista tulisi 58 §:n 1 momentin mukaan voimaan 54 §:ää koskevaa teknistä apua lukuunottamatta valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tukien hyväksyttävyyden yhteisön lainsäädännön näkökulmasta on osaltaan riippuvainen komission ohjelmaa koskevasta hyväksymispäätöksestä ja osaltaan tulevalla ohjelmakaudella 2007—2013 sovellettavista valtiontukisäännöksistä, joiden valmistelu on yhteisössä kesken.

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Erityisenä syynä perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty lain voimaantulon sidonnaisuutta Euroopan unionin lainsäädännön voimaantuloon (PeVL 39/2006 vp, s. 3/II, PeVL 18/2006 vp, s. 5, PeVL 7/2005 vp, s. 11/II, PeVL 14/2004 vp, s. 5). Sääntelylle on valiokunnan mielestä olemassa perustuslain 79 §:n 3 momentin mukainen erityinen syy.

Muita asioita

Seurannan tietojärjestelmä, josta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 41 §:ssä, on luon-

teeltaan osaksi henkilörekisteri. Rekisterin ylläpidosta ja käyttämisestä säädetään maaseuturäkisteristä annetussa laissa. Sen lisäksi, mitä rekistereiden käytöstä mainitussa laissa säädetään, on paikallisella toimintaryhmällä salassapitosäännösten estämättä oikeus saada rekisteritietoja sille säädettyjen tehtävien edellyttämässä laajuudessa. Maaseuturäkisteriä koskevan lain 6 §:n mukaan tietoja voidaan antaa vain viranomaiselle, mutta 7 §:n nojalla tietyin laissa mainituin edellytyksin myös sivullisille. Ehdotuksen 41 §:n 2 momentissa luetaan verrattain laaja-alaisesti, mitä tietoja seurannan tietojärjestelmään voidaan tallentaa.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että maaseuturäkisteriä koskeva laki on säädetty ennen perusoikeusuudistusta ja uutta perustuslakia. Valiokunnan viimeaikaisen lausuntokäytännön mukaan tietojensaantioikeus on yleensä rajattu vain välttämättömiin tietoihin (PeVL 30/2005 vp, s. 4/I, PeVL 14/2002 vp, s. 3—4, PeVL 15/2002 vp, s. 2/I). Sääntelyä on tarpeen täsmentää tältä osin. Vaikka vähäistä julkisen vallan siirtämistä paikalliselle toimintaryhmälle ei ole perustuslain 124 §:n valossa pidettävä ongelmallisena, valiokunnan mielestä paikalliselle toimintaryhmälle ei tulisi antaa suoraa pääsyä rekisteritietoihin, vaan sen tulisi mainittuja tietoja perustelusta syystä pyytää.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 24 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Johannes Koskinen /sd	Jan Vapaavuori /kok
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Outi Ojala /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.