

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 43/2006 vp**

Hallituksen esitys laiksi luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista (HE 217/2006 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
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- assistentti Juha Lavapuro
- assistentti Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetulla lailla säädettäisiin Euroopan unionin osaksi rahoittamista maaseudun kehittämiseen liittyvistä tuista. Tavoitteena on korvata pohjoisista epäsuotuisista luonnonolosuhteista maataloudelle aiheutuvia haittoja, kehittää ja edistää maaseudun uusiutuvien luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja parantaa ympäristön tilaa sekä edistää tuotantoeläinten hyvinvointia.

Laissa ehdotetaan annettavaksi useiden yksityiskohtien osalta valtuus tarkempien säännösten antamiseen valtioneuvostolle ja teknisluonneteisten säännösten antamiseen maa- ja metsätalousministeriölle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Esitys liittyy vuoden 2007 valtion talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu valtuussäännöksiä perustuslain 80 §:n valossa, tiedonantovelvollisuuksia perustuslain 10 §:n kannalta ja julkisten hallintotehtävien siirtoa suhteessa perustuslain 124 §:ään. Esitykseen sisältyy useita perustuslain tulkinnan kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Tästä syystä katsotaan, että säätämisyjärjestyksestä tulisi saada eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Lakiesityksen yhtenä tavoitteena on selkeyttää nykyistä säädösrakennetta siten, että samantyyppiset asiakokonaisuudet ovat omana lakikokonaisuutenaan. Tarkoitus on erottaa neljä tukimuotoa maaseutuelinkeinojen rahoituslain mukaisesta järjestelmästä omaksi laikseen. Tätä tavoitetta sinänsä on pidettävä hyväksyttävänä perusteena. Siitä huolimatta nyt käsillä oleva esitys yhdessä muun maaseutua koskevan normikokonaisuuden kanssa on edelleen vaikeasti avautuva ja ymmärrettävä. Tämä johtuu osaksi siitä, että maaseutua ja maaseudun taloutta sääntelevät lukuisat sekä EY-tason että kansallisen tason säädökset. Lisäksi kotimainen sääntely perustuu paljolti lainsäädännön delegoinnin varaan. Normipohjan pirstaleisuutta ja vaikeaselkoisuutta sekä jatkuvaa muutostilaa ei voi pitää tyydyttävänä. Yhteen elinkeinotoimintaan kohdistuvan sääntelyn tällaista tilaa ei perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta eikä perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon kannalta voida pitää asianmukaisena (PeVL 41/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2005 vp, s. 5).

Asetuksenantovaltuudet

Ehdotettu sääntely on tarkoitettu toteutettavaksi monilta osin verrattain väljillä alemmanasteisilla säännöksillä. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa todetaan, että siinä mainittuja tukia voidaan myöntää paikallisen toimintaryhmän alueella toimivalle rekisteröidylle yhdistykselle, jos paikallinen toimintaryhmä puoltaa tuen myöntämistä. Saman pykälän 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin "tilanteista", joissa tukea voidaan myöntää 2 momentissa tarkoitetuille tahoille. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 25/2005 vp, s. 4/II, PeVL 1/2004 vp, s. 2/I, PeVL 56/2002 vp, s. 3/I). Sääntelyn epämääräisyyden vuoksi ja

koska samoista asioista näytettäisiin säädettävän valtioneuvoston asetuksella 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä, on toinen virke syytä poistaa, ellei sitä täsmennetä.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetään tuen myöntämisen edellytyksistä ja ehdoista. Mainitun pykälän 1—4 momenttien mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä on, että viljelijä sitoutuu noudattamaan tuelle asetettuja ehtoja ja täydentäviä ehtoja tai lisäehtoja taikka sitoutuu toteuttamaan tiettyjä perustoimenpiteitä. Valtioneuvoston asetuksella ehdotetaan 5 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla säädettävän sitoumustai sopimuskauden pituudesta, sitoumuksesta tai sopimuksesta luopumisesta sekä niiden muuttamisesta, raukeamisesta tai siirtämisestä toiselle viljelijälle EY:n maaseutuasetuksen, toimeenpanoasetuksen ja valvonta-asetuksen asettamissa rajoissa.

Sääntely liittyy maatalouden elinkeinon rahoittamista koskevan budjettilain ja EY-sidonnaisen sääntelyn yhteyteen. Näissä tilanteissa perustuslakivaliokunta on pitänyt tavanomaista väljempää valtuutussääntelyä riittävän täsmällisenä (PeVL 48/2001 vp, s. 3/II). Valtuutuksen tulkintaa ja niiden nojalla annettavien säännösten sisältöä rajoittaa myös suoraan perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (PeVL 19/2006 vp, s. 3/I, PeVL 29/2004 vp, s. 4/I, PeVL 37/2005 vp, s. 5/II). Asetuksella ei ole mahdollista antaa säännöksiä sellaisesta Euroopan yhteisön lainsäädännössä jäsenvaltioiden päätettäväksi jätetyistä seikoista, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla (PeVL 25/2005 vp, s. 4—5).

Sitoumuksen tai sopimuksen muuttamisella, raukeamisella tai siirtämisellä toiselle voi olla merkittäviä vaikutuksia tuensaajan oikeus asemaan. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan EY:n maaseutuasetus, toimeenpanoasetus ja valvonta-asetus eivät riittävässä määrin rajaa asetuksenantovaltuutta. Valiokunta katsoo,

että näissä tapauksissa on kyse perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisista yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, joista tulee säätää lailla.

Ehdotetun 5 §:n 5 momentissa valtuutetaan valtioneuvosto asetuksella antamaan tarkemmat säännökset lainkohdassa mainittujen erilaisten tukien ja korvausten yleisistä ehdoista ja yleisistä edellytyksistä. Lakiehdotuksen 5 §:n 1—4 momenttien perusteella tuen myöntämisen edellytyksenä on viljelijän sitoutuminen noudattamaan asetettuja ehtoja. Esimerkiksi luonnonhaittakorvauksen osalta tuen ehdot näyttävät määräytyvän kokonaisuudessaan EY:n asetusten ja valtioneuvoston asetuksen perusteella. Laissa ei esitetä tukien saamiseksi mitään perusedellytyksiä, joista voitaisiin valtioneuvoston asetuksella antaa lakia täydentäviä ja tarkempia säännöksiä. Tukien yleisistä edellytyksistä ei voida säätää pelkästään asetustasolla. Perustuslakivaliokunta painottaa, että mainittujen tukien ja korvausten yleiset edellytykset on käytävä ilmi laista.

Tuen takaisinperintä

Lakiehdotuksen 16 §:ssä on tuen takaisinperintää koskevat säännökset. Sen 1 momentin nojalla takaisinperinnästä, takaisinperittävälle määrälle laskettavasta korosta ja takaisinperittävän määrän korottamisesta säädetään tukitehtävälain 7 §:ssä. Sen mukaan takaisinperintään voidaan ryhtyä, jos tukea on myönnetty perusteettomasti tai liikaa. Ehdotettuun 16 §:n 2 momenttiin liittyy kohtuullistamissäännös, jonka mukaan maaseutuvirasto voi erityisestä syystä päättää, että tukitehtävälain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettu korko jätetään osaksi tai kokonaan perimättä, jollei Euroopan yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu.

Lakiehdotus poikkeaa eduskunnassa samaan aikaan käsiteltävänä olevasta ehdotuksesta laiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (HE 192/2006 vp), jossa takaisinperinnästä ja sen kohtuullistamisesta on nyt käsiteltävänä olevaa ehdotusta tarkemmat säännökset. Asianmukaista on, että tukien takaisinperinnästä pyritään noudattamaan yhtenäistä linjaa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetussa 16 §:ssä säädetty yksilöimätön viittaus EY-lainsäädäntöön ei täytä lailta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta (PeVL 41/2006 vp, s. 3, PeVL 25/2005 vp, s. 4/II, PeVL 1/2004 vp, s. 2/I), joten ehdotettua säännöstä on tältä osin täsmennettävä.

Vuonna 1992 säädetyn tukitehtävälain 7 §:ssä mainitut takaisinperinnän edellytyksenä olevat tuen perusteettomuus tai sen myöntäminen liian suurena ovat varsin niukat ja tulkinnanvaraiset verrattuna siihen, mitä nykyisin säädetään esimerkiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain 46 §:ssä ja eduskunnan käsiteltävänä olevan maaseudun kehittämiseen myönnettäviä tukia koskevan lakiehdotuksen 10 luvussa. Liikaa maksettu tuki on voinut johtua myös tuen saajasta riippumattomista syistä tai jostakin vähäisestä virheestä, väärinkäsityksestä tai tiedosta.

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 toiminnassa esiintyneiden puutteellisuuksien korjaamiseen ja ettei mainittuja toimenpiteitä tule toteuttaa ennen kuin asianosaiselle on annettu mahdollisuus korjata virheensä (PeVL 41/2006 vp, s. 3/I, 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). Valiokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta tällainen virheiden korjaamismahdollisuus olisi asianmukaista liittää ehdotuksen 16 §:ään. Samalla perusteella 16 §:n 2 momentin kohtuullistamissäännöstä tulisi vielä kehittää ulottamalla se tietyin edellytyksin koskemaan — ei vain korotetun koron perimättä jättämistä — vaan myös koko tuen määrää.

Tietojen luovuttaminen

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentissa on säännökset niiden tietojen luovuttamisesta, jotka on saatu tässä laissa säädettyä tehtävää suoritettaessa yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta, liike- tai ammattisalaisuudesta taikka yksityisen henkilökohtaisista oloista. Saman momentin

3 kohdan mukaan salassapitosäännösten estämättä saa mainittuja tietoja luovuttaa Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen niin edellyttäessä.

Säännös vaikuttaa tarpeettoman avoimelta. Kysymys on henkilön toimeentulon kannalta välttämättömien tukien hakemisen yhteydessä saaduista tiedoista ja yksityisen henkilökohtaisista oloista. Säännös sallii tietojen luovuttamisen Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolellekin. Perustuslakivaliokunta on vaikiintuneesti tällaisissa tapauksissa viitannut tietosuojadirektiivin 25 artiklaan, jonka mukaan henkilötietojen siirtämisen edellytyksenä on, että direktiivin kannalta kolmannessa maassa taataan riittävä tietosuojan taso. Vähimmäistason vaatimus johtuu myös perustuslain 10 §:n 1 momentista. Yksityiskohtaiset kansalliset säännökset ovat henkilötietolain 5 luvussa. Valiokunnan mielestä ehdotuksen mukaisia tietoja saadaan luovuttaa ulkomaille vain, jos se on henkilötietolain kyseisten säännösten mukaista. Säännöstä on syytä täsmentää viittauksilla tietosuojadirektiivin ja henkilötietolain asianomaisiin säännöksiin (PeVL 51/2002 vp, s. 3, PeVL 14/2002 vp, s. 5/I, ks. myös PeVL 26/2006 vp, s. 3/II).

Syyttömyysolettama

Eläinten hyvinvoinnin tuen maksatus on lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin perusteella kes-

keytettävä, jos tuen hakijan tilalla on tehty tuotantoeläimiä koskeva valvonta tai muu valvonta ja sen seurauksena on aloitettu syyteharkinta. Ehdotus ei ole hyvin sopusoinnussa perustuslain 8 §:ssä vahvistettuun rikosoikeudelliseen laillisuusolettamaan sisältyvän syyttömyysolettaman, perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen sekä KP-sopimuksen 14 artiklan 2 kappaleen kanssa. Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II, PeVL 8/2000 vp, s. 3/I, HE 309/1993 vp, s. 74/II). Tuomioistuimessa viimekädessä ratkeaa, onko tuensaajan menettely ollut sillä tavalla lainvastaista, että tuen maksaminen voidaan keskeyttää (PeVL 60/2001 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä maa- ja metsätalousvaliokunnan on syytä vielä harkita, onko 17 §:n 1 momentin mukaista maksatuksen keskeyttämistä pidettävä kaikissa tapauksissa perusteltu-

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Outi Ojala /vas
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	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.