

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 46/2001 vp**

Hallituksen esitys Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 140/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen ja vanhempi hallitussihteeri Tanja Viljanen, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Outi Suviranta, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Maaseutuvirastosta. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on koota nykyisin hajanaisesti järjestettyä Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanohallintoa keskushallinnon tasolla yhteen organisaatioon ja selventää maksajavirastolle kuuluvaa kokonaisvastuuta tehtävien hoidossa. Esitys sisältää myös lakiehdotukset Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain, maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain, maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain 2 a ja 3 §:n sekä maatalouden interventiorahastosta annetun lain muuttamisesta.

Esitys liittyy vuoden 2002 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002. Euromuunnosta tarkoitettava menettelytapalain 7 §:n 3 momentti on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 80 §:ssä säännellyn lainsäädäntövallan siirtämisen ja perustuslain 124 §:ssä säännellyn hallintotehtävän siirtämisen samoin kuin perustuslain 10 §:ssä turvatus kotirauhan suojan kannalta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista suotavana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asetuksenantovaltuudet

Maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (menettelytapalaki) 13 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston sekä maa- ja metsätalousministeriön norminantovallasta. Momentin mukaan valtioneuvosto antaa tarkemmat säännökset tuen jakoperusteista, myöntämisestä ja menettelytavoista, jollei muussa laissa tai sen nojalla asetuksella toisin säädetä. Yksityiskohtaisista tuen jakoperusteista voi antaa säännöksiä myös maa- ja metsätalousministeriö.

Valtuussäännösten näennäisestä väljyydestä huolimatta valtioneuvoston toimivalta on eri tavoin rajattua. Menettelytapalakia sovelletaan sen 1 §:n mukaisesti lähes kaikkiin valtion ja Euroopan unionin varoista maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla myönnettäviin ja maksettaviin avustuksiin, korvauksiin, palkkioihin ja muihin tukiin. Valtioneuvoston toimivaltaa rajoittavat siten menettelytapalain säännösten lisäksi eri tukimuotoja koskevien Euroopan yhteisön säädösten ja kansallisten lakien säännökset samoin kuin esimerkiksi eduskunnan päätökset valtion talousarvioon eri tukimuotoja varten otettujen määrärahojen käyttötarkoituksista. Nämä säädökset ja päätökset muodostavat sen kokonaisuuden, jota "tarkempia" säännöksiä valtioneuvosto voi ehdotetun valtuuden nojalla antaa. Maa- ja metsätalousministeriön toimivaltaa rajoittavat lisäksi valtioneuvoston antamat säännökset tuen jakoperusteista. Valtuussäännösten tulkintaa ja niiden nojalla annettavien säännösten sisältöä rajoittaa suoraan myös perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (ks. PeVL 34/2000 vp, s. 4/I).

Näiden seikkojen vuoksi 13 §:n 1 momentin valtuussäännökset eivät vaikuta 3. lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunta kuitenkin korostaa, että valtuuttavat säännökset tarkem-

pien säännösten antamiseen jostakin asiasta tulee yleensä sijoittaa kyseistä asiaa sääntelevään lakiin. Tähän tulee pyrkiä myös maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä edelleen kehitettäessä.

Lainsäädäntöteknisesti 13 §:n 1 momentti on tarkistettava vastaamaan valtuussäännösten nykyaikaista kirjoittamistapaa. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisena lähtökohtana on, että valtioneuvosto ja ministeriö asettavat yleisesti sovellettavaksi tarkoitettuja normeja antamalla lailla säädetyin valtuuden nojalla asetus-nimisiä säädöksiä. Tämän tulee ilmetä valtuussäännöksen sanamuodosta (esim. "valtioneuvoston asetuksella annetaan... / maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annetaan..."). Asetukset sisältävät säännöksiä, minkä vuoksi 13 §:n 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä on poistettava sanat "ja määräykset". Saman virkkeen relatiivilause muun lain ja sen nojalla annetun asetuksen ensisijaisuudesta on säädöshierarkista sekaannusta aiheuttavana poistettava laista.

Myös 4. lakiehdotuksen valtuussäännöksiä on tarkistettava. Lakiehdotuksen 2 a §:n 1 momentin johdantokappaleeseen ja 2 momenttiin on lisättävä maininta asetuksen antajasta (ks. PeVL 14/2000 vp, s. 4/II). Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin säännös ministeriön toimivallasta määrätä säännöksessä tarkoitettua asiasta tarkemmin on syytä muuttaa tarkoittamaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksen antamista.

Maaseutuviraston määräystenantovaltuudet

Esityksen 2. lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentti ja 3. lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentti sisältävät säännöksiä Maaseutuviraston määräystenantovaltuuksista.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen kuin ministeriö 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. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin valtuuksiin kohdistuu yleis-

tä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (ks. esim. PeVL 43/2000 vp, s. 3/II). Valtuutuksen tulee lisäksi perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (ks. esim. PeVL 34/2000 vp, s. 4/II). Muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Maaseutuvirastolle ehdotetut määräystenantovaltuudet rajautuvat pääosiltaan erinäisiin teknisuonteisiin ja vähäisiä yksityiskohtia koskeviin seikkoihin. Valtuudet ovat soveltamisalaltaan riittävän täsmällisesti rajatut. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta valiokunta kuitenkin tähdentää, että myös viranomaiselle osoitettavat valtuudet määräysten antamiseen jostakin asiasta tulee yleensä sijoittaa kyseistä asiaa sääntelevään lakiin.

Ehdotettujen valtuussäännösten mukaan virasto voi antaa myös asiakirjojen ja muun aineiston säilyttämiseen ja hävittämiseen liittyviä määräyksiä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin sisältämästä lain alaa koskevasta säännöksestä kuitenkin johtuu, ettei kenellekään voida asettaa aineiston säilyttämisen- tai hävittämismääräyksiä. Yksilön velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Jollei tällaisia perussäännöksiä ole asianomaisia tukimuotoja koskevissa erityislaeissa taikka viraston soveltamisissa muissa laeissa, on käsiteltävänä oleviin 2. ja 3. lakiehdotukseen valiokunnan mielestä välttämättä lisättävä säännökset mainittujen velvollisuuksien perusteista tai lakiehdotuksista on poistettava valtuus antaa määräyksiä aineiston säilyttämisestä ja hävittämisestä. Nämä seikat ovat edellytyksiä kyseisten lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Kotirauhan ja yksityiselämän suoja

Täytäntöönpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi asuntoon kohdistuvista tarkastuksista. Tarkastus voidaan lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan toimittaa asunnossa vain, jos on perusteltua syytä epäillä Euroopan yhteisöistä maatalouspolitiikasta annettuja säännöksiä tai lakia rikotun tai rikottavan. Saman sisältöinen säännös on lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa ja menettelytapalain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa.

Ehdotettuja säännöksiä on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan säännöksessä siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. esim. PeVL 20/2001 vp, s. 3/II). Ehdotetuista säännöksistä ei ole tältä kannalta huomautettavaa.

Säännöksissä käytetyn sanamuodon mukaan asunnon tarkastaminen näyttää olevan mahdollista minkä tahansa lain rikkomista koskevan epäilyn perusteella. Säännöksiä on valiokunnan mielestä välttämättömästi selvennä niiden tarkoitusta paremmin vastaavaksi siten, että niistä ilmenee, millaisen lainsäädännön rikkomista koskevan epäilyn perusteella tarkastus voidaan tehdä. Perustuslain 10 §:n 3 momentin johdosta säännöksiin on kirjattava myös, että tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämättömästi tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tällainen maininta korostaa samalla asuntoon ulottuvan tarkastuksen poikkeuksellisuutta. Näiden tarkistusten tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 2/1996 vp ja PeVL 12/1998

vp). Sanaa "asunto" on sen vuoksi tulkittava ja sovellettava laajasti. Tämän mukaisesti sovelletuna ehdotetut säännökset asunnon tarkastamisesta eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukainen tarkastusoikeus kattaa säännöksen väljähkön sanamuodon perusteella Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanoon "liittyvät" olosuhteet. Säännöstä on näiltä osin aiheellista täsmentää esimerkiksi siten, että tarkastukset koskevat EY:n yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanon valvonnan kannalta merkityksellisiä olosuhteita.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain (täytäntöönpanolaki) 5 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi maa- ja metsätalousministeriön 2 §:n 3 momentin mukaisesti nimeämän todistuksen myöntävän toimielimen tarkastus- ja tiedonsaantioikeudesta. Toimielimeksi voidaan nimetä paitsi viranomaisen myös tilintarkastuslaissa tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa tarkoitettu tilintarkastusyhteisö tai tilintarkastaja.

Ehdotettu sääntely mahdollistaa julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n 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.

Komissiolle vuosittain toimitettavien tilintietojen asianmukaisuutta koskevan todistuksen antavan toimielimen tulee yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen mukaan olla toiminnallisesti maksajavirastosta riippumaton. Tämän vuoksi ja koska kysymyksessä on erityistä tilintarkastuksen ammattitaitoa vaativa tehtävä, on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarkoituksenmu-

kaista nimetä muu kuin viranomaisen toimieliemiksi. Toimielimen nimissä sen tehtäviä suorittavat henkilöt toimivat lakiehdotuksen 7 a §:n mukaan virkamiehen vastuulla, minkä lisäksi julkisen hallintotehtävän hoitamista tarkoittavaan toimintaan sovelletaan tässä pykälässä mainittua yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä. Kun otetaan huomioon myös toimieliemiksi nimettävää tahoja koskevat edellytykset, ei ehdotuksesta ole huomautettavaa perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten kannalta.

Täytäntöönpanolain 2 §:n 2 momentissa ja 3 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta käyttää säännöksissä tarkoitetuissa viranomaistehtävissä apuna maatalous- tai puutarha-alan yhteenliittymiä ja muita yksityisoikeudellisia maatalousalan laitoksia. Viranomaiskoneiston ulkopuolisen avun käyttäminen voi olla tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen edellyttämän erityisosaamisen vuoksi. Yksityiset laitokset voivat esityksen perustelujen (s. 24/II) mukaan suorittaa joitakin tehtäviä itsenäisesti. Sen vuoksi on perusoikeuksien, hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta tarpeen, että tällaisia tehtäviä suorittavat henkilöt toimivat 7 a §:n nojalla virkavastuulla ja että heidän toimiinsa julkisten hallintotehtävien hoitamisen osalta sovelletaan tässä pykälässä mainittua lainsäädäntöä (ks. PeVL 25/2000 vp, s. 3/I).

Esityksen 2. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin ja 5 a §:n 1 momentin perusteella on mahdollista, että muu kuin viranomaisen toimittava asuntoon kohdistuvan tarkastuksen. Esityksen 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa ja 3. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa asia jää säännösten jossain määrin epäselvän sanamuodon perusteella tulkinnanvaraiseksi.

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL

28/2001 vp, s. 5—6). Asunnon tarkastamisvaltuus merkitsee valiokunnan mielestä oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan.

Jotta 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on sen 5 a §:stä poistettava säännös toimielimen oikeudesta suorittaa asuntoon kohdistuva tarkastus, tai pykälää on muutettava niin, että asuntoon kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain viranomainen. Estettä ei ole sille, että laissa jälkimmäisessä tapauksessa säädetään viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn toimielimen oikeudesta avustaa tarkastuksen toimittamisessa.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 5 §:ään ja 3. lakiehdotuksen 8 §:ään on asianmukaista lisätä maininta siitä, että asuntoon kohdistuvan tarkastuksen saa toimittaa vain viranomainen.

Muita seikkoja

Täytäntöönpanolain 7 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti viranomaisen, yhteisön ja tuensaajan velvollisuudesta esittää korvaukseta tarvittavat asiakirjat tarkastusta suorittavalle toimielimelle sekä avustaa muutoinkin tarkastuksessa. Säännös vastaa valtionavustuslain 17 §:n 1 momenttia. Valiokunta tähdentää, 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 (ks. PeVL 19/2000 vp, s. 4/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 7/II, ks. myös menettelytapalain voimassa oleva 8 §:n 3 momentin loppuosa).

Maaseutuvirastoa koskevan lakiehdotuksen 9 §:n mukaan viraston päätöksiin haetaan muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Säännös on sanamuodoltaan niin yleinen, että se näyttäisi koskevan muitakin kuin

viraston varsinaisella toimialallaan tekemiä päätöksiä. Virastolain yleissäännös lienee tarkoitettu sovellettavaksi vain, jollei jossakin erityislaissa (esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa) muutoksenhausta toisin säädetä. Muutoksenhakusäännöksen ottamista virastolakiin on syytä vielä harkita. Jos säännöstä pidetään tarpeellisena, on siinä selvennettävä sen soveltamisalaa tai toissijaista luonnetta.

Esityksen 2. ja 3. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksissä oleva maininta asianomaisesta ministeriöstä on muutettava maa- ja metsätalousministeriötä koskevaksi, jollei säännöksillä ole tarkoitus kattaa muitakin ministeriöitä (ks. PeVM 14/2000 vp, s. 2/II).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ja 3. lakiehdotuksen 12 §:ssä käytetään "määrätään"-sanaa virheellisesti. 3. lakiehdotuksen 10 §:n kieliasua on syytä tarkistaa.

Esityksen perustelujen (s. 15/I) mukaan Maaseutuviraston toimintamenobudjetin on tarkoitus olla nettobudjetoitu. Valiokunta huomauttaa, että asiasta on perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. ja 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentista, 5 a §:n 1 momentista ja 11 §:n 2 momentista sekä 3. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentista ja 13 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 46/2001 vp — HE 140/2001 vp

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Ilkka Taipale /sd
	Saara Karhu /sd	vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Veijo Puhjo /vas.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.