

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 46/2006 vp**

**Hallituksen esitys metsätalouden rahoituslaiksi  
ja laiksi tuloverolain muuttamisesta**

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen metsätalouden rahoituslaiksi ja laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 177/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Pentti Lähteenoja, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Lakiesityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi metsätalouden rahoituslaki, minkä lisäksi tuloverolakiin ehdotetaan eräitä vähäisiä muutoksia. Laissa on tarkoitus säätää metsätalouden tukien myöntämisen perusteista. Ehdotetut tuet ovat harkinnanvaraisia. Tukien myöntämiseen, maksamiseen, valvontaan ja muihin vastaaviin seikkoihin liittyviin menettelyihin sovellettaisiin ehdotetun lain lisäksi myös valtionavustuslakia. Esityksen tavoitteena on lisätä tukien vaikuttavuutta, selkeyttää ja yksinkertaistaa tukiehtoja sekä keventää tukiin liittyvää hallinnollista työtä.

Yksi keskeinen syy lain kokonaisuudistukseensa on tarve uudistaa kestävä metsätalouden rahoituksesta annettua lakia sillä tavoin, että se täyttää uudessa perustuslaissa asetetut vaati-

mukset. Tukien määrästä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen.

Lakiesityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan sääntelyä muun muassa perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden perusteella, perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan valossa ja perustuslain 80 §:n mukaisten asetusten antovaltuuksien kannalta. Hallituksen mielestä ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yhdenvertaisuus*

Tukien määrä voidaan 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan eriyttää alueittain metsätaloudellisten olosuhteiden ja hallinnollisten rajojen perusteella sekä sen mukaan, onko kyseessä oma työ, työn teettäminen tai yhteishanke.

Sääntelyä on tarpeen arvioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lainsäädännölle on toisaalta ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa on kuitenkin katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 42—43, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I). Valiokunta ei ole pitänyt pelkkää maantieteellistä kriteeriä hyväksyttävänä erotte-luperusteena perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 59/2001 vp, s. 2/I). Olennaista kuitenkin on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I, PeVL 14/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2006 vp, s. 2/I).

Sääntelyn tarkoituksena on pyrkiä vähentämään maanomistajien välistä eriarvoisuutta siten, että suhteessa suurempi tuki kohdistettaisiin niille maanomistajille, jotka harjoittavat metsätaloutta heikommissa olosuhteissa. Alueellisen eriyttämisen toteuttaminen metsäkeskus- ja kuntarajoja noudattaen on hallinnollisesti yksinkertaista. Myös hankkeiden toteuttaminen suurempina kokonaisuuksina on taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Kun lakiehdotuksen tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää

metsien hyvää hoitoa ja käyttöä, edistää se eriarvoisuuden vähentämisen ohella myös perustuslain 20 §:n mukaista vastuuta ympäristöstä. Lisäksi tukien hakeminen on metsänomistajille vapaaehtoista ja rahoituksen myöntäminen harkinnanvaraista. Kenelläkään ei siten ole subjektiivista oikeutta saada laissa mainittua rahoitusta. Perustuslakivaliokunnan mielestä metsänomistajien muodollisen yhdenvertaisuuden kannalta sääntelyn merkitys on verrattain vähäinen eikä muodostu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi (PeVL 4/2003 vp, s. 2).

#### *Asetuksenantovaltuudet*

Lakiehdotukseen sisältyy lukuisia säännöksiä asetuksenantovaltuuksista sekä valtioneuvostolle (8 §:n 1 momentti, 9 §:n 5 momentti, 10 §:n 4 momentti, 11 §:n 3 momentti, 12 §:n 4 momentti, 13 §:n 6 momentti, 14 §:n 4 momentti, 15 §:n 3 momentti, 16 §:n 5 momentti, 18 §:n 3 momentti ja 19 §:n 3 momentti) että maa- ja metsätalousministeriölle (4 §:n 5 momentti, 7 §:n 4 momentti, 8 §:n 1 momentti, 12 §:n 5 momentti, 15 §:n 3 momentti, 21 §:n 3 momentti, 22 §:n 4 momentti ja 33 §:n 3 momentti). Asetuksenantovaltaa rajoittaa perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain esitöiden mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa ja toimeenpanovaltaan kuuluvissa asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132). Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan sääntelyssä on mainittuja periaatteita noudatettu.

Sääntely on paikoin verrattain avointa, kuten 8 §:n 1 momentissa, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tukien määrästä ja nii-

den määräytymisen perusteista. Sääntelyn väljyyttä voidaan perustella sillä, että lakiehdotuksessa tarkoitettut tuet ovat harkinnanvaraisia ja että niitä voidaan myöntää vain valtion talousarvioon otettavan määrärahan puitteissa. Keneläkään ei ole subjektiivista oikeutta saada tukea. Valtion talousarviolain 7 c §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä. Asiaan vaikuttaa myös se, että tuet kytkeytyvät EY:n taloustukilainsäädäntöön ja edellyttävät komission hyväksyntää (ks. PeVL 43/2006 vp, s. 2/II, PeVL 48/2001 vp, s. 3/II). Vaikka lakiehdotuksessa onkin joitakin säännöksiä eri tukien määräytymisen perusteista, pitää perustuslakivaliokunta asianmukaisena, että 8 §:n 1 momenttia vielä täsmennetään siten, että valtioneuvoston asetuksella säädetään *tarkemmin* tukien määrästä ja niiden määräytymisen perusteista (PeVL 25/2005 vp, s. 4/II, PeVL 39/2001 vp, s. 2/II).

#### *Oikeusturva ja takaisinperintä*

Metsäkeskus voi 1. lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin edellytyksin antaa asiamiehelle huomautuksen ja maaseutuvirasto saman pykälän 2 momentin mukaisin edellytyksin enintään vuoden pituisen kiellon laatia 1 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja. Maaseutuvirasto voi 35 §:n 1 momentin nojalla määrätä ympäristötukisopimuksen purettavaksi ja jo maksetun tuen takaisinperittäväksi sekä 36 §:n 1 momentin perusteella ympäristötukisopimuksen irtisanottavaksi ja jo maksetun tuen osittain takaisinperittäväksi mainituissa lainkohdissa mainituin edellytyksin.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena, että ennen mainittuja päätöksiä asianosaista tulee kuulla. Sääntelyä on tältä osin syytä vielä täsmentää.

Tuki, joka tulee valtionavustuslain 20 §:n nojalla palauttaa, tulee 1. lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentin nojalla maksaa takaisin metsäkeskukselle. Palautuksen edellytyksenä on mainitun valtionavustuslain säännöksen mukaan virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti

saatu valtionavustus. Perustuslakivaliokunta on sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta viimeaikaisessa käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että liikaa maksettu tuki on voinut johtua myös tuen saajasta riippumattomista syistä tai jostakin vähäisestä virheestä, väärinkäsityksestä tai tiedosta (PeVL 45/2006 vp, 3/II, PeVL 43/2006 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on erilaisten tukien takaisinperinnän ja lupien peruuttamisien 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 45/2006 vp, s. 3—4, PeVL 43/2006 vp, s. 3/II, PeVL 41/2006 vp, s. 3/I, PeVL 28/2005 vp, s. 2/I, PeVL 7/2005 vp, s. 9). Valiokunta pitää aiheellisena, että sääntelyä vielä tältä osin täydennetään.

#### *Lain voimaantulo*

Lain voimaantulosta säädetään 1. lakiehdotuksen 42 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Tuen myöntämispäätöksiä voidaan tämän lain nojalla tehdä 31 päivään joulukuuta 2013 asti. Tämän lain tarkoitukseen osoitettuja varoja voidaan käyttää 31 päivään joulukuuta 2018 asti, jos kyse on tämän lain mukaisesti metsänuudistamiseen taikka yhteishankkeena toteuttavaan suometsän hoitoon tai metsätien tekemiseen myönnetyn tuen maksamisesta. Muiden tämän lain mukaisesti myönnettyjen tukien maksamiseen varoja voidaan käyttää 31 päivään joulukuuta 2016 asti. Esityksen perustelujen mukaan Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjen vuoksi laki voi tulla voimaan vasta sen jälkeen, kun Euroopan yhteisöjen komissio on hyväksynyt esitetyt tuet. Valtiontukisääntöjen uudistamistyön vuoksi komission hyväksyntä on mahdollista saada vain määräajan voimassa oleville tukijärjestelmille.

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 sidonaisuutta Euroopan unionin lainsäädännön voimaantumoon (PeVL 41/2006 vp, s. 4/I, 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). Tällä perusteella ottaen lisäksi huomioon tukijärjestelmien määräaikaisuus sääntelylle on valiokun-

nan mielestä olemassa perustuslain 79 §:n 3 momentin mukainen erityinen syy.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok  
vpj. Arja Alho /sd  
jäs. Hannu Hoskonen /kesk  
Roger Jansson /r  
Annika Lapintie /vas  
Outi Ojala /vas  
Markku Rossi /kesk

Simo Rundgren /kesk  
Arto Satonen /kok  
Seppo Särkiniemi /kesk  
Ilkka Taipale /sd  
Astrid Thors /r  
Jan Vapaavuori /kok  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.