

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 48/2001 vp**

Hallituksen esitys laeiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kolttalain sekä maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kolttalain sekä maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 167/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Timo Tolvi, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Outi Suviranta, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maaseutuelinkeinojen rahoituslakia, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslakia, kolttalakia sekä maatalousyrittäjien luopumistuesta annettua lakia. Muutoksilla on tarkoitus osoittaa Maaseutuvirastolle maaseutupolitiikan täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä sekä uskoa virastolle sen toiminnan ja tehtävien kannalta tarpeellisia määräystenantovaltuuksia. Lakiehdotukset sisältävät säännöksiä myös viranomaisten ja niiden valtuuttamien oikeudesta toimittaa tarkastuksia.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen Maaseutuviraston perustamista koskeväksi lainsäädännöksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002. Maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentti ja 32 §:n 2 momentti ovat kuitenkin tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan ehdotusten Maaseutuviraston määräystenantovallasta merkitsevän viraston oikeutta antaa maaseutuelinkeinojen rahoituslain, poro-

talouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain sekä kolttalain nojalla määräyksiä teknisluontaisiksi katsotuista seikoista sekä eräistä menettelytavoista. Esityksessä katsotaan, että perustuslain 80 §:n 2 momentti ei estä lailla säätämistä tällaisista valtuuksista. Lakiehdotukset maaseutuelinkeinojen rahoituslain sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamisesta sisältävät säännöksiä tarkastusoikeuden antamisesta muille kuin viranomaisille sekä tar-

kastusoikeuden ulottamisesta myös kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Sääntämismääräysten mukaan ehdotetuilla säännöksillä ei puututa perustuslailla suojattuihin seikkoihin, vaikka ehdotukset koskevatkin perustuslain 10 §:n ja 124 §:n soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kotirauhan ja yksityiselämän suoja

Maaseutuelinkeinojen rahoituslain 44 §:n 3 momentissa on ehdotettu (1. lakiehdotus) säädettäväksi asunnossa toimitettavasta tarkastuksesta. Ehdotuksen mukaan tarkastus saadaan — toisin kuin voimassa olevan lain mukaan — toimittaa myös asunnossa, jos on perusteltua syytä epäillä Euroopan yhteisön yhteisestä maatalouspolitiikasta annettuja säännöksiä taikka lakia rikotun tai rikottavan. Vastaavat tarkastusoikeuksien laajentamista merkitsevät säännökset ovat porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain 40 §:n 3 momentissa (2. lakiehdotus) ja kolttalain 20 §:ssä (3. lakiehdotus).

Ehdotuksia 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).

Säännöksissä käytetyn sanamuodon mukaan asunnon tarkastaminen näyttää olevan mahdollista minkä tahansa lain rikkomista koskevan epäilyn perusteella. Säännöksiä on valiokunnan

mielestä välttämätöntä selventää niiden tarkoitusta paremmin vastaavaksi siten, että niistä ilmenee, minkä lainsäädännön rikkomista koskevan epäilyn perusteella tarkastus voidaan tehdä. Perustuslain 10 §:n 3 momentin johdosta säännöksiin on kirjattava myös, että tarkastus voidaan toimittaa asunnossa vain, jos se on välttämätöntä 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 säätämismääräysten mukaisesti.

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 ehdotetuissa säännöksissä käytetty sanamuoto ei ole perustuslain 10 §:n kannalta ongelmallinen.

Säännökset tarkastusoikeuksista koskevat yleisesti tukien myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön "liittyviä" tarkastuksia (1. lakiehdotuksen 44 §:n 1 ja 2 mom., 2. lakiehdotuksen 40 §:n 1 ja 2 mom. ja 3. lakiehdotuksen 20 §). Sääntelyn tällainen väljyys on ongelmallista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Säännöksiä on näiltä osin asianmukaista tarkistaa ehdotettua täsmällisemmällä maininnoilla tarkastusten tarkoituksesta

esimerkiksi siten, että tarkastuksia voidaan toimittaa sen selvittämiseksi, ovatko tuen myöntämisen ja maksamisen edellytykset olleet olemassa sekä onko tuen myöntämisen tai maksamisen ehtoja noudatettu (vrt. 1. lakiehdotuksen 41 §:n 1 mom.).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Tarkastusoikeus voidaan 1. lakiehdotuksen 44 §:n 2 momentin ja 2. lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentin mukaan antaa myös ulkopuoliselle tilintarkastajalle. Näiltä osin ehdotuksia on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ulkopuolisen tilintarkastajan käyttäminen tarkastustehtävässä voi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi tarkastustehtävän laadun kannalta. Tehtävän antamisvaltuudesta säättämiseksi ei siten tältä osin ole esitetty. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että säänneltäessä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle on oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen turvattava säännöserusteisesti (ks. esim. PeVL 26/2001 vp, s. 5/II). Lakiehdotuksissa ovat säännökset tilintarkastajan kelpoisuusvaatimuksista sekä tilintarkastajaan sovellettavasta yleishallinto-oikeudellisesta lainsäädännöstä. Ehdotuksia on syytä täydentää säännöksillä tarkastustehtävää suorittavan tilintarkastajan virkavastuusta (vrt. HE 140/2001 vp, 2. lakiehdotuksen 7 a §).

Esityksen 3. lakiehdotuksen 55 §:n 2 momentin mukaan kolttalain mukaisissa viranomaistehtävissä voidaan käyttää apuna muun muassa Finnvera Oyj:tä ja yksityisiä neuvontajärjestöjään mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Säännös on epäasianmukaisen avoin, kun se sanamuotonsa perusteella näyttää mahdollistavan yksityisen avun käyttämisen periaatteessa kaikissa kolttalain mukaisissa viranomaistehtävissä.

Perustuslain 124 § kuitenkin rajoittaa suoraan tämän kaltaista valtioneuvoston valtuutta. Yksityiselle ei perustuslain vuoksi voida ehdotetun säännöksen nojalla antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Yksityiselle voidaan antaa asetuksella lähinnä vain viranomaista avustavia epäitsenäisiä tehtäviä, koska tehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Laissa on valiokunnan mielestä kuitenkin selvintä säättää ehdotettua yksilöidymmin tehtävistä, joiden antaminen viranomaismoneiston ulkopuolelle on sopusoinnussa perustuslain 124 §:n vaatimusten kanssa.

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 28/2001 vp, s. 5—6). Esityksen 1. lakiehdotuksen 44 §:n, 2. lakiehdotuksen 40 §:n ja 3. lakiehdotuksen 20 §:n tarkastusoikeuksia koskevien säännösten perusteella on mahdollista, että muu kuin viranomaisen toimittaa tarkastuksen myös asunnossa. Tällaiset ehdotukset merkitsevät valiokunnan mielestä oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslailla jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan. Jotta lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on tarkastusoikeussäännöksiin liitettävä maininta siitä, että asunnossa tarkastuksen saa toimittaa vain viranomaisen.

Asetuksenantovaltuudet

Esityksen 1. ja 2. lakiehdotukseen sisältyy useita sanonnaltaan väljäkkoja valtuussäännöksiä valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovallasta. Elinkeinon rahoittamista tarkoittavassa budjetti- ja osin EU-sidonnaisessa sääntely-yhteydessä valtuussäännökset ovat valiokunnan mielestä kuitenkin riittävän täsmällisiä (ks. PeVL 46/2001 vp, s. 2 ja PeVL 47/2001 vp, s. 2—3).

Valtuutusten 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 (ks. esim. PeVL 39/2001 vp, s. 3/I). Siten esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitetun korvauksen, tuen tai palkkion hakijaan ei voida valtioneuvoston asetuksella kohdistaa muita kuin laista johtuvia velvoitteita säädettäessä pykälän valtuussäännöksissä tarkoitetuista korvauksen tai vastaavan "yleisistä ehdoista".

Esityksen 1. lakiehdotuksen 37 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin säännöksessä tarkoitetun maksuvapautuksen myöntämisestä erityisen painavien syiden perusteella. Laissa on valiokunnan mielestä asianmukaista luonnehtia niiden syiden tyyppiä, joiden perusteella maksuvapautus voidaan myöntää ja joista valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä. Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 31 §:n 2 momenttia.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 46 §:n 4 momentissa on välttämätöntä rajoittaa sanonnallisesti valtioneuvoston toimivaltaa säätää tuen takaisinperintäajasta esimerkiksi siten, että lakiin lisätään perussäännös tuen perimisestä takaisin toimenpiteen syyhyn ja henkilön maksukykyyn nähden kohtuullisessa ajassa. Valtioneuvosto voidaan valtuuttaa asetuksella antamaan tällaista perussäännöstä tarkempia säännöksiä. Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 45 §:n 1 momenttia.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun takausmaksun suuruuden sääntelystä valtioneuvoston asetuksella ei ole huomautettavaa, koska yleisenä maksuperusteena noudatetaan toiminnasta aiheutuneiden kustannusten kattamista (PeVL 2/2001 vp, s. 3/I). Jos sen sijaan aikomuksena on joiltakin osin poiketa tästä lähtökohdasta, tulee maksun suuruuden yleisistä perusteista säätää perustuslain 81 §:n 2 momentin takia lailla.

Maaseutuviraston määräyksenantovaltuudet

Lakiehdotukset sisältävät useita säännöksiä Maaseutuviraston määräystenantovallasta. Valtuudet rajautuvat erinäisiin teknisluonteisiin ja vähäisiä yksityiskohtia koskeviin seikkoihin, joiden osalta määräystenantovallan osoittamiselle säänneltävän alan asiantuntijavirastolle on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä. Valtuudet ovat soveltamisalaltaan riittävän täsmällisesti rajatut.

Valiokunta korostaa, että perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat suoraan viranomaismääräysten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa. Määräysten antamiseen valtuuttavia lain säännöksiä on lisäksi tulkittava supistavasti (PeVL 26/2001 vp, s. 6/I). Siten virasto voi esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentin tai 44 §:n 4 momentin nojalla antaa määräyksiä vain joistakin käytännön valvonta-, seuranta- tai tarkastustoimiin liittyvistä teknisistä seikoista (PeVL 23/2000 vp, s. 7/II). Toimien kohteina oleville ei viraston määräyksillä voida asettaa muita kuin laista johtuvia velvoitteita.

Muita seikkoja

Esityksessä tarkoitettuja lakeja on ehdotettu muutettaviksi lähinnä teknisesti ja pääasiassa Maaseutuviraston perustamisesityksestä johtuvista syistä. Muutosehdotukset kattavat vain osan verraten laajasta lainsäädännöstä, joka on säädetty ennen perustuslakiuudistusta. Valtioneuvoston tulee valiokunnan mielestä ryhtyä toimenpiteisiin käsiteltävänä olevassa esityksessä tarkoitettua alaa koskevan lainsäädännön saattamiseksi muiltakin osiltaan vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Valmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että sääntelyn kohteena olevien elinkeinojen rahoitusta koskeva lainsäädäntö on rahoituksen saajan kannalta hyvin merkityksellistä, minkä vuoksi rahoitusjärjestelmän perusteita koskeva sääntely on perusteltua toteuttaa lailla (ks. PeVL 47/2001 vp, s. 2/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1.—3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos

valiokunnan niiden tarkastusoikeuksia koskevista säännöksistä perustuslain 10 §:n 3 momentin ja 124 §:n johdosta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäsen. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.