

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 17/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2002 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta (HE 157/2002 vp).

Lausunto

Maa- ja metsätalousvaliokunta pyysi 19 päivänä marraskuuta 2002 perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 44 §:n 3 momentista siltä osin kuin siinä säädetään tarkastuksen toimittamisesta asunnossa. Samana päivänä maa- ja metsätalousvaliokunta pyysi myös perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esitykseen laiksi Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 158/2002 vp) sisältyvän lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentista. Tämäkin pyyntö oli rajattu

koskemaan asunnossa toimitettavaa tarkastusta. Esityksistä annettu lausunto (PeVL 69/2002 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Ilkka Ruska, yksikön johtaja Timo Tolvi, lainsäädäntöneuvos Esko Laurila ja tarkastusneuvos Leena Tenhola, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola ja lainsäädäntöneuvos Outi Suviranta, oikeusministeriö
- johtaja Kaj Suomela, Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
- päälakimies Risto Airikkala ja jaostopäällikkö Maire Lumiaho, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- lakimies Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund.

HALLITUKSEN ESITYS JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan maaseutuelinkeinojen rahoituslakia muutettavaksi siten, että siinä otettaisiin huomioon uuden perustuslain säännökset perusoikeuksista tukien käyttöä valvottaessa ja tarkastuksia suorittaessa. Samalla lakia alemman asteisten oikeussäntöjen antamista koskevat valtuutussäännökset saatettaisiin perustus-

lain mukaisiksi ja hallintotehtävien siirtämistä muille kuin viranomaisille koskevia säännöksiä täsmennettäisiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan lakiin tehtäväksi eräitä teknisluonteisia täsmennyksiä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on lausuntonsa perusteluissa todennut, että perustuslakivaliokunnan lausunnoista (muun muassa PeVL 46/2001 vp, s. 4—5 ja PeVL 48/2001 vp, s. 3/II) ilmenevät vaatimukset on otettu käsiteltävinä olevien esitysten säännösehdoituksissa huomioon. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että se on edellä mainittujen lausuntojen antamisen jälkeen arvioinut sääntelyä, jonka nojalla tarkastus kotirauhan piirissä oli mahdollista toimittaa enimmillään sakolla rangaistavia rikkomuksia koskevien epäilyjen perusteella, ja katsonut, että kotirauhan suojaan puuttuminen moitittavuudeltaan hyvin vähäisten rikkomusten selvittämiseksi ei täytä vaatimusta perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudesta (PeVL 40/2002 vp, s. 2). Tuolloin valiokunta piti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että sellaiset säännökset poistetaan lakiehdotuksesta, joiden perusteella tarkastus kotirauhan piirissä olisi voitu toimittaa enimmillään sakolla rangaistavien rikkomusten selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyynnöissä tarkoitettuihin hallituksen esitysten kohtiin sisältyy kotirauhan suojaamiseksi tärkeä vaatimus asunnossa toimitettavan tarkastuksen välttämättömyydestä, mutta katsonut, että tästä huolimatta ehdotukset ovat ongelmallisia perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudesta johtuvan edellä mainitun vaatimuksen kannalta. Tarkastukset koskevat kuitenkin pääasiassa julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvontaa. Kysymys on toiminnasta, jossa

osa elinkeinonharjoittajan toimitiloista yleensä sijaitsee hänen asunnossaan. Tällaisissa tilanteissa on tarkastuksen toimittaminen varojen asianmukaisen käytön valvomiseksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa valiokunnan mielestä hyväksyttävää sellaisiakin rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että lakiehdotusten kohdat ovat sanonnoiltaan väljiä siinä mielessä, että niiden voidaan ymmärtää kattavan epäilyt myös sellaisten säännösten rikkomisesta, joita ei ole laissa säädetty rangaistaviksi. Tämän vuoksi hallituksen esityksissä ehdotettua sääntelyä on näiltä osin täsmennettävä (esim. "...rikotun tai rikottavan laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla..."), jotta lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lopuksi lausunnon perusteluissa todetaan, että kotirauhan suojan kannalta myönteisin ratkaisu olisi nykyisen kaltainen sääntely, jossa tarkastustoimivaltuudet eivät ulotu asuntoon. Tämä vastaisi myös valtionavustuslain 17 §:n yleissäännöstä.

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta on esittänyt, että hallituksen esitykseen HE 157/2002 vp sisältyvän lakiehdotuksen 44 §:n 3 momentti ja hallituksen esitykseen HE 158/2002 vp sisältyvän lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentti eivät vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen, jos valiokunnan niistä esittämä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT***Yleisperustelut***

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

41 §. Valiokunta ehdottaa teknisen korjauksen tekemistä 3 momenttiin siten, että virheellinen kursivointi poistetaan.

44 §. Valiokunta ehdottaa 2 momenttiin tehtäväksi teknisen korjauksen.

Pykälän 3 momenttiin on ehdotettu säännöksiä tarkastuksen toimittamisesta asunnossa. Voimassa olevien säännösten mukaan tarkastusta ei saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Nyt säännöksiä on ehdotettu muutettavaksi niin, että tarkastus voitaisiin toimittaa asunnossa erällä ehdotetusta momentista lähemmin ilmenevillä perusteilla. Tältä osin esityksen perusteluissa on viitattu perustuslain 10 §:n tulkintaan liittyvään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Valiokunnan nyt tämän asian käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalta pyytämää lausuntoa (PeVL 69/2002 vp) on selostettu edellä, ja siitä ilmenee eräiltä osin myös perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö vastaavissa kysymyksissä.

Perustuslakivaliokunnan antamasta lausunnosta käy ilmi, että hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä olisi täsmennettävä, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lausunnon perusteluissa on myös muun ohella todettu, että kotirauhan suojan kannalta myönteisin ratkaisu olisi nykyisen kaltainen sääntely, jossa tarkastustoimivaltuudet eivät ulotu asuntoon. Tämä vastaisi myös valtionavustuslain 17 §:n yleissäännöstä.

Valiokunta toteaa, että valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia (lain 1 §). Valtionavustuksella laissa tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Tarkastuksien suorittamisen osalta laissa on todettu, että tarkastusta ei saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa (lain 17 §). Laista käy myös ilmi, että säännös koskee, jollei muusta tai Euroopan yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu, soveltuvin osin myös Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävää tukea (lain 2 §). Siten valtionavustusta koskevat yleiset säännökset kieltävät pääsääntöisesti tarkastuksien suorittamisen kotirauhan piirissä ja tämä kieltö ulottuu myös Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myön-

nettäviä tukia koskeviin tarkastuksiin. Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n mukaisen kotirauhan sisältö suhteessa hallinnollisiin tarkastuksiin on vasta muotoutunut useamman perustuslakivaliokunnan kannanoton myötä, mikä käy myös ilmi edellä selostetusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 69/2002 vp).

Viitaten edellä todettuun valiokunta pitää tärkeänä, että kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia koskevat säännökset eri hallinnonaloilla, ottaen tuolloin myös huomioon Euroopan yhteisön säännösten velvoitukset, laaditaan tarpeellisten selvitysten jälkeen yhtenäisten perusteiden pohjalta. Valiokunta kiinnittää myös erityistä huomiota siihen, että valiokunnan saamasta selvityksestä on käynyt ilmi, että samoihin yhteisön tukisäännöksiin liittyvien tarkastuksien ulottamisessa kotirauhan piiriin on eroavaisuuksia verrattaessa EU:n jäsenmaiden kansallisia lainsäädäntöjä.

Edellä esitetyillä perusteilla valiokunta katsoo, ettei kyseistä tarkastusoikeutta tule ulottaa kotirauhan piiriin, ja ehdottaa sen vuoksi asiaa koskevien säännösehdotusten poistamista pykälän 3 momentista. Lisäksi valiokunta ehdottaa momentin säännöksissä selvyiden vuoksi todettavaksi, ettei tarkastusta saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.

48 §. Valiokunta ehdottaa teknisen korjauksen tekemistä siten, että havainnollistetaan hallituksen esityksen mukaisen muutoksen koskevan vain 1 momenttia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 12 päivänä maaliskuuta 1999 annetun maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) 3 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohta sekä 3 momentti, 5 §:n 5 momentti, 6 §:n 2 momentti, 7 §:n 2 ja 3 momentti, 22 §:n 4 momentti, 24 §:n 2 momentti, 26 §:n 2 momentti, 29 §:n 4 momentti, 30 §:n 2 momentti, 31 §:n 3 momentti, 35 §:n 1 momentti, 37 §:n 1 momentti, 41 §:n 1 ja 3 momentti, 44 §, 46 §:n 4 momentti, 48 §:n 1 momentti sekä 55 §:n 1 ja 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 3 momentti ja 41 §:n 1 momentti laissa 44/2000 ja 44 § osaksi mainitussa laissa 44/2000, seuraavasti:

3, 5—7, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 35 ja 37 §
(Kuten HE)

41 §

Valvonta

(1 mom. kuten HE)

Edellä 11 §:n 1, 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen tukien hallinnoinnissa ja valvonnassa on soveltuvin osin noudatettava, mitä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdenmukaisesta hallinto- ja valvontajärjestelmästä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3508/92 ja sen nojalla annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 2419/2001 sekä Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanosta annetussa laissa säädetään. Edellä sanottua ei kuitenkaan sovelleta tukiin, jotka myönnetään pellon metsitykseen liittyviin varsinaisiin metsitystoimenpiteisiin ja muihin kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettuihin metsätaloustoimenpiteisiin.

44 §

Tarkastusoikeus

(1 mom. kuten HE)

Valvonnan ja tarkastusten asianmukaiseksi suorittamiseksi maa- ja metsätalousministeriö voi valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuoli-

sen tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa mainittujen tukimuotojen käyttöön liittyviä tuen välittäjiin, myöntäjiin ja saajiin kohdistuvia tarkastuksia. Tilintarkastajan tulee olla tilintarkastuslaissa (936/1994) tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tarkoitettu hyväksytty tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastusyhteisön on nimettävä tarkastuksesta vastuullinen tilintarkastaja. Tarkastustehtävää suorittamaan valtuutettuun tilintarkastajaan tai tilintarkastusyhteisöön sovelletaan hallintomenettelylakia (598/1982), kieli lakia (148/1922) sekä *viranomaisten* toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Tarkastusta suorittavat tilintarkastajat toimivat virkavastuulla.

Tuen saaja on velvollinen korvauksetta esittämään tarkastuksia suorittavalle kaikki tarvittavat tili- ja muut asiakirjat, joilla tarkoitetaan myös automaattisen tietojen käsittelyn avulla tai muulla tavalla luotua tai säilytettyä vastaavaa aineistoa sekä muutoinkin avustamaan tarkastuksessa. Tarkastuksia suorittavalla on oikeus valvontatehtävän edellyttämässä laajuudessa tarkastaa tuen saajan kotieläinrakennukset, viljelmät, tuotanto- ja jalostuslaitokset, varastot, myynti- ja markkinointitilat sekä muut tuen *myöntämisen* ja maksamisen edellytyksenä olevat olot. Tarkastus voi koskea sekä tuen saajaa että tuen välittäjää. *Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.*

(4 ja 5 kuten HE)

46 §
(Kuten HE)

48 §

Pinta-ala ja kotieläinperusteisen tuen sekä metsätaloustuen takaisinperiminen

(1 mom. kuten HE)

55 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Kalli /kesk	Katri Komi /kesk
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Hannu Aho /kesk	Esa Lahtela /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Eero Lämsä /kesk
	Pertti Hemmilä /kok	Pertti Mäki-Hakola /kok
	Matti Kangas /vas	Olli Nepponen /kok
	Tapio Karjalainen /sd	Erkki Pulliainen /vihr
	Marja-Leena Kemppainen /kd	Unto Valpas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.

VASTALAUSE

Hallitus esitti maaseutuelinkeinojen rahoituslaskia muutettavaksi siten, että se ottaisi huomioon uuden perustuslain säännökset perusoikeuksista tukien käyttöä valvottaessa ja tarkastuksia suoritettaessa. Hallituksen esitys toi kriittiseen tarkasteluun mahdollisuuden toteuttaa kotirauhan suojaan puuttuminen hyvinkin vähäisten rikkomusten selvittämiseksi. Perustuslakivaliokunnan ja maa- ja metsätalousvaliokunnan yksimielinen kanta on ollut suomalaisen yhteiskuntamuotoon vahvasti perustuva kotirauhan suojan korostaminen. Myös tuottajien taloudellisten ja jaksamiseen liittyvien paineiden vaikutus huomioon ottaen ei voi olla perusteltua luoda myöskään enää kuvaa ylireagoivista valvonta- ja virkamiestoimista. Tämän vuoksi on tärkeitä, että kenenkään kotirauhaa ei rikota, mutta toisaalta voidaan aina varmistaa tuen käyttäminen myönnettyyn tarkoitukseen. Peruslähdekohta mielestämme olisi selkeästi ollut todeta, että tuen saajan tulee osoittaa tuen käyttö tarkoitukseensa ja, mikäli selvitykset eivät ole riittäviä, tuen takaisin perinnässä toimitaan luonnollisesti määräysten mukaisesti. Kyseisen hallituksen esityksen käsittelyssä korostui vaalien ajankohtaisuus, pyrkimys ratsastaa viljelijöiden aiheellisella är-

tymyksellä esille otettujen kotitarkastusten mahdollisuudesta. Toisaalta suomalaisen maatalouden ja viljelijän kannalta on ehdottoman välttämätöntä, että niin Suomen hallituksen kuin eduskunnan taholta selkeästi myös viestitetään, että Suomessa ei tingitä tukien määräysten mukaisesta käytöstä ja valvonnasta. Valiokunnassa tehtiin yksimielisesti säännösmuutokset, joissa kyseistä tarkastusoikeutta ei ulotettu kotirauhan piiriin. Esitimme valiokunnassa mietintöön lisäksi seuraavaa: "Valiokunta korostaa, että valvonnan tasosta ei tule tinkiä ja että tukien maksaminen on aina kiinni tarkastuksen tuloksesta." Tämä valiokunnan mietinnössä näkyvä kannanotto olisi selkeästi osoittanut, että eduskunnan tahto ja tinkimättömyys kotirauhan loukkaamattomuudesta ei tarkoita muutosta Suomen maatalouden EU-tukien valvonnan tasoon eikä siihen periaatteeseen, että tukien maksaminen on aina kiinni tarkastuksen tuloksesta ja että väärinkäytöksiin puututaan. On ilmeistä, että valiokunnan enemmistön ajankohdan huumassa tekemän mietinnön mahdollisesti aiheuttamien väärin johtopäätösten poistamiseen on hallituksen ja ministeriön tarvittaessa puututtava ja ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2003

Kari Rajamäki /sd
Matti Kangas /vas

Tapio Karjalainen /sd
Esa Lahtela /sd