

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 47/2006 vp**

Hallituksen esitys Maaseutuviraston toimivaltuuksia koskevaksi lainsäädännöksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen Maaseutuviraston toimivaltuuksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 218/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Outi Kostama, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita lakeja, joita 1 päivänä toukokuuta 2007 toimintansa aloittavan Maaseutuviraston perustaminen edellyttää. Laissa säädettäisiin Maaseutuvirastosta annettua lakia täydentäen tehtävistä, jotka vastaisuudessa hoidetaan Maaseutuvirastossa, sekä asioista, joiden osalta päätösvaltaa ja määräysenantovaltuuksia voidaan antaa Maaseutuvirastolle.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2007.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitiin Maaseutuviraston määräysenantovaltaa perustuslain 80 §:n 2 momentin valossa.

Hallituksen mielestä perustuslain 80 §:n 2 momentti ei aseta estettä nyt esitettyjen uusien säännösten antamiselle. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksellä on tarkoitus muuttaa kaikkiaan 21 lakia, jotka liittyvät maatalouden tukijärjestelmiin. Esityksen perustelujen mukaan maa- ja metsätalousministeriö on tietoinen siitä, etteivät kyseiset lait kaikkien säännösten osalta enää täytä perustuslain 80 ja 124 §:n asettamia vaatimuksia. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan aikataulullisista syistä nyt ei ole ollut mahdollista korjata vanhoja säännöksiä tai uudistaa kokonaisuudessaan joitakin lakeja.

Valiokunta on lukuisia kertoja todennut tällaisen yhteen elinkeinotoimintaan kohdistuvan sääntelyn muodostuneen varsin sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi. Sääntelyn tällaista tilaa se ei ole voinut pitää enää perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden ja perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon takeiden kannalta tyydyttävänä eikä asianmukaisena sekä vaatinut valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin sääntelyn selkeyttämiseksi (ks. PeVL 43/2006 vp, s. 2/I, PeVL 41/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2005 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta kiirehtii uudistus- ja korjaamislainsäädännön valmistelun aloittamista, jossa yhteydessä muun ohella sääntelyn selkeyttämiseksi ja ymmärrettävyydelle tulee asettaa erityiset tavoitteet.

Asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvoston asetuksella säädetään 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan muun muassa tukiehtojen valvonnasta sekä tuen alentamisen ja keskeyttämisen perusteista mainituksa säännöksessä lueteltujen EY-asetusten edellyttämässä laajuudessa.

Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisen asetuksenantovallan kannalta. Perustuslain esitöiden mukaan asetuksenantaja voitaisiin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä täsmäl-

lisyuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (HE 1/1998 vp, s. 131—132).

Valtuussäännösten tulkintaa ja niiden nojalla annettavien säännösten sisältöä rajoittaa suoraan mainittu perustuslain 80 §:n 1 momentti (PeVL 43/2006 vp, s. 2/II, PeVL 37/2005 vp, s. 5/II, PeVL 29/2004 vp, s. 4/I). Toisaalta Euroopan yhteisön säädökset muodostavat kokonaisuuden, joka rajaa valtuutusta. Näistä huolimatta sääntely jää melko avoimeksi. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momenttia tulee täsmentää siten, että valtioneuvoston asetuksella säädetään "*tarkemmin*" siinä mainituista seikoista (PeVL 37/2005 vp, s. 5/II, PeVL 46/2001 vp, s. 2/I). Valiokunta pitää asianmukaisena myös voimassa olevan lain mukaisesti liittää maininnat tarkemmasta säätelystä 3. lakiehdotuksen 30 §:n 2 momentin 1. virkkeeseen ja 64 §:n 2 momentin 1. virkkeeseen. Kun samoissa pykälissä myös Maaseutuvirastolle annetaan norminantovaltaa, voidaan sääntely muotoilla esimerkiksi siten, että Maaseutuvirasto antaa "*lakia ja asetusta tarkempia määräyksiä*" siinä mainituista asioista (30 §:n 2 momentin viimeinen virke ja 64 §:n 3 momentin ensimmäinen virke).

Edellä mainitun 1. lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa säännöksiä kiintiöiden, tukien, palkkioiden ja korvausten maksamisen edellytyksistä Euroopan yhteisön lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa.

Vaikka asetuksenantovalta rajoittuu Euroopan yhteisön lainsäädännön toimeenpanoon, ei yksilön oikeuksien perusteista — tukien maksamisen edellytyksistä — säätämistä voida jättää näin avoimen valtuutuksen varaan. Perustuslakivaliokunta katsoo, että 1. lakiehdotuksen 11 §:n 4 momenttia tulisi täsmentää siten, että maa- ja metsätalousministeriö voisi antaa "*tarkempia*" säännöksiä kiintiöiden, tukien, palkkioiden ja korvausten maksamisesta. Tämä sillä edellytyksellä, että maksamisen periaatteet on riittävän täsmällisesti säännelty EY-lainsäädännössä

(PeVL 46/2006 vp, s. 3/I, PeVL 25/2005 vp, s. 4/II, PeVL 47/2001 vp, s. 3/I, PeVL 39/2001 vp, s. 2/II).

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella ehdotetaan 5. lakiehdotuksen 65 §:n 2 momentin perusteella annettavaksi säännöksiä tuen kohdentamisesta ja tukitasoista. Perustuslain 80 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana tulee olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Valiokunnan käytännössä säädösvaltaa on voitu delegoida ministeriölle silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaa soveltavista säännöksistä (HE 1/1998 vp, s. 132/II, PeVL 7/2005 vp, s. 11/I, PeVL 27/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 6/I).

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan 5. lakiehdotuksen 65 §:n 2 momentissa ei ole kysymys sellaisista teknisluonteisista tai vain toimeenpanovaltaan liittyvistä seikoista, joista voitaisiin säätää maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Voimassa olevassa laissa ministeriölle osoitettu valtuus koskee vain tarkempien säännösten antamista. Valiokunnan mielestä asetuksenantovaltuus on syytä osoittaa valtioneuvostolle.

Maaseutuviraston määräystenantovalta

Esitykseen sisältyy lukuisia valtuutussäännöksiä, joissa Maaseutuvirastolle on osoitettu määräystenantovaltaa. Perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Lainsäädäntövaltaa ei perustuslain 80 §:n säännöksistä ilmenevän periaatteen mukaan tule yleensä siirtää ministeriötä alemmalle viran-

omaistalolle. Muulle viranomaiselle voidaan osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain poikkeuksellisesti (PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Erityinen syy säätää viranomaisen määräystenantovallasta on perustuslakiesityksen perusteella käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Valtaosa lakiesitykseen sisältyvistä valtuutussäännöksistä täyttää edellä mainitut edellytykset, ja ne ovat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Maaseutuvirasto voi kuitenkin 1. lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentin nojalla antaa määräyksiä muun muassa tukien hakemis-, myöntämis- ja maksamismenettelystä. Vastaava valtuus näyttäisi 3. lakiehdotuksen 64 §:n 2 momentissa ja 4. lakiehdotuksen 64 §:n 2 momentissa osoitetun maa- ja metsätalousministeriölle. Sääntelyn yhtenäisyyden kannalta perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena, että valtuus annetaan kaikissa näissä tapauksissa maa- ja metsätalousministeriölle.

Jossain määrin epäselvyyttä aiheuttaa myös se, että 3. lakiehdotuksen 44 §:n 2 momentin perusteella maa- ja metsätalousministeriö ja Maaseutuvirasto voivat valtuuttaa valvonnan ja tarkastuksen asianmukaiseksi suorittamiseksi toisen ulkopuolisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan tekemään laissa määrättyjä tarkastuksia. Valtuutuksen osoittaminen kahdelle viranomaiselle yhtäaikaan täyttää huonosti sääntelylle asetettavat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Perustuslakivaliokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota valtuutussäännösten päällekkäisyyteen (PeVL 42/2006 vp, s. 7/II, PeVL 35/2005 vp, s. 4). Sääntelyä olisi aiheellista kehittää niin, että valtuutus annettaisiin maa- ja metsätalousministeriölle ja tarkempien määräysten antaminen Maaseutuvirastolle.

Esitykseen sisältyy myös kaksi valtuutussäännöstä, jotka eivät vaikuta pelkästään teknisiltä kysymyksiltä, jotta määräystenantovalta voitaisiin osoittaa Maaseutuvirastolle. Tällainen on 4. lakiehdotuksen 28 §:n 3 momentin

mukainen valtuus antaa määräyksiä siitä, missä tapauksessa luottolaitokset voivat toimittaa eräitä laissa mainittuja tehtäviä ilman keskusrahallaitosta tai rahoituksen palveluyritystä. Valtuutuksen rajat ovat tässä melko avoimet. Myös 3. lakiehdotuksen 64 §:n 3 momentin mukainen Maaseutuviraston valta antaa tarkempia määräyksiä hakijan omakustannusosuudesta velkajärjestelysuunnitelmassa sekä määräyksiä velkajärjestelysopimusten laatimistavasta näyttää suhteellisen avoimelta. Viimeksi mainitussa tapauksessa tulee varmistaa, ettei sääntelyllä puututa perustuslain 15 §:n mukaisesta omaisuuden suojusta johdettavaan sopimusvapauteen. Sen vuoksi Maaseutuviraston määräystenantovalta ei voi ulottua sopimusten sisältöön. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on syytä täsmentää. Valtuutus on asianmukaista osoittaa voimas-

sa olevan lain mukaisesti maa- ja metsätalousministeriölle.

Valiokunta muistuttaa vielä siitä, että perustuslain 80 §:n säännökset rajoittavat suoraan valtuutussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Viranomaisten määräyksillä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi sellaisista seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla tai asetuksella (PeVL 35/2005 vp, s. 4/II, PeVL 25/2005 vp, s. 4/II, PeVL 17/2004 vp, s. 4/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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
	Annika Lapintie /vas	Ilkka Taipale /sd
	Outi Ojala /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Reino Ojala /sd (osittain)	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.