

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö n:o 37 hallituksen esityksestä laiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 18 päivänä lokakuuta 1994 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 238.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Sauli Jokela ja neuvotteleva virkamies Eero Nordberg maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä, lakimies Risto Airikkala Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta ja hallitonneuvos Pirkko Ignatius korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Hallituksen esitys

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotuksen mukaan kyseinen kolmijäseninen lautakunta muutettaisiin itsenäiseksi lainkäyttöviranomaiseksi. Hallitus esittää, että valituslautakunnassa puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan rinnalla toimivan kolmannen jäsenen ei edellytettäisi olevan maa- ja metsätalousministeriön virkamies. Kyseinen jäsen olisi sivutoiminen ja hänellä tulisi olla lautakunnassa käsiteltävien asioiden tuntemusta, tai jos hänet valitaan vain tiettyä asiaryhmää varten, tämän ryhmän asioiden tuntemusta. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tavoin kyseinen jäsen valittaisiin viisivuotiseksi toimikaudeksi. Eläinlääkintähuoltoon liittyviä asioita käsiteltäessä kolmantena jäsenenä toimisi aina eläinlääkärin tutkinnon suorittanut henkilö.

Valituslautakunnan riippumattomuutta hallinnosta kehitettäisiin muutoinkin edellyttämällä, että puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi aina olla päätoimisia ja heillä olisi lautakunnassa lainkäyttöneuvoksen virka. Jos heillä olisi nimitettäessä muu valtion virka, olisivat he virkavapaina siitä toimikautensa ajan. Heidät nimitettäisiin tasavallan presidentti valtioneuvoston sijasta. Lautakunnan sihteeri ei olisi enää maa- ja metsätalousministeriön virkamies, vaan valitus-

lautakunnassa olisi sihteerin virka, johon hänet nimitettäisiin valtioneuvosto. Satunnaisesti sihteerin tulisi voida toimia varapuheenjohtajan ja kolmannen jäsenen sijaisena heidän varamiehineen ollessaan vuosilomalla tai muutoin estyneinä. Tarvittaessa lautakunnalla voisi olla talousarvion rajoissa muitakin virkamiehiä, jotka ottaisi puheenjohtaja. Asioiden esittelijöinä lautakunnassa toimisivat nykyisten maa- ja metsätalousministeriön määräämien virkamiesten sijasta lautakunnan itse ottamat pää- ja sivutoimiset esittelijät.

Valituslautakunnan toimintaa tehostettaisiin samalla mahdollistamalla asetuksella säädettävien valitusasioiden ratkaiseminen lautakunnan jaostossa, jonka muodostaisivat varapuheenjohtaja, asiantuntijajäsen ja asian esittelevä virkamies.

Lisäksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi muussa lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta eräitä teknisluonteisia tarkistuksia.

Lakiesitys liittyy hallituksen esitykseen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja esitykseen laiksi maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä sekä maaseutuelinkeinolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, jota jälkimmäistä esitystä tämä lakiesitys täydentää oikeusturvajärjestelmien osalta.

Lakiesitys liittyy vuoden 1995 talousarvioesitykseen. Laki on tarkoitus saattaa voimaan maaliskuun alusta 1995.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluissa on viitattu maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöön hallituksen esityksestä n:o 191/1992 vp maaseutuelinkeinohallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (MmVM 18/1992 vp). Mietinnössä valiokunta edellytti, että hallitus selvittää maatalousasioita koskeviin erityissäännöksiin jo sisältyvät valituskiellot ja ryhtyy toimenpiteisiin muutoksenhaun

saattamiseksi kansainvälisten velvoitteiden mukaiseksi. Valiokunta piti tärkeänä, että valituslautakunnasta muodostettaisiin riippumaton toimielin, jolla olisi tuomioistuimeen verrattava asema. Varteenotettavana valituslautakuntaa koskevana kehittämisvaihtoehtona valiokunta piti sitä, että maaseutuelinkeinohallintoon kuuluvissa asioissa paikallis- ja aluehallintoviranomaisten päätöksistä valitettaisiin lääninoikeuteen.

Hallituksen esityksessä on todettu, että valitusasioiden käsittelyn keskittämistä nykyisten hallintotuomioistuinten tai, milloin se ei ole tarkoituksenmukaista, asemaltaan vastaavalaisten lainkäyttöelinten käsiteltäväksi on sinänsä pidettävä tavoiteltavana. Toisaalta esityksessä on pidetty tärkeänä mahdollisuutta tutkia paikallis- ja aluehallinnon maaseutuelinkeinoviranomaisten kielteisten ratkaisujen tarkoituksenmukaisuutta laillisuuden ohella. Esityksessä on myös korostettu maaseutuelinkeinohallinnon alue- ja paikallistason päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyn vaatimaa erityisasiantuntemusta sekä päätösten yhdenmukaisuuden merkitystä hallinnonalan lakien soveltamisessa. Viitaten vielä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin aiheutuviin muutoksiin esityksessä on katsottu, että maaseutuelinkeinohallinnon alue- ja paikallishallintotason päätösten muutoksenhakuasioiden käsittelyjärjestelmä tulisi säilyttää nykyisellä lautakuntatyypillä pohjalla siirtämättä puheena olevia asioita lääninoikeuksiin.

Esityksen mukaan valtaosa maaseutuelinkeinon valituslautakunnan käsiteltävistä valituksista koskee maatalouden markkinointijärjestelmään liittyviä tukia, joiden kohdalla muutoksenhakua edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta on erillislajeilla rajoitettu. Ottaen lisäksi huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet esityksessä on pidetty tärkeänä, että valituslautakunnasta muodostuisi sekä puolueeton että varsinaisesta hallinnosta riippumaton lainkäyttöelin. Esityksessä pyritäänkin korostamaan valituslautakunnan riippumatonta asemaa hallintoon nähden ehdottamalla muutoksia virkamiesten nimitys- ja muihin järjestylihin.

Valiokunta toteaa, että maaseutuelinkeinon valituslautakuntaan tapahtuvan muutoksenhaun etuna lääninoikeuteen tapahtuvaan muutoksenhakuun nähden on ollut asioiden nopea käsittely, päätösten yhdenmukaisuus ja lautakunnan erityisasiantuntemus, joiden näkökoh- tien onkin edellä todetun mukaisesti katsottu puoltavan valituslautakunnan säilyttämistä.

Asiantuntijataholta on valiokunnalle kuitenkin todettu, että oikeusministeriössä on tarkoitus tehdä laaja selvitys lääninoikeuksien asemasta ja tehtäviin liittyvistä kysymyksistä eri asiaryhmissä. Tuolloin pyritään myös maaseutua ja maataloutta koskevien asioiden muutoksenhakujärjestelmää arvioimaan uudelleen. Samalla tulee selvittää, voivatko lääninoikeudet erikoistua määrättyjen asiaryhmien käsittelemiseen.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että ehdotetussa muodossa maaseutuelinkeinon valituslautakuntaan ei ilmeisesti liittyisi ongelmia Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai EY-oikeuden soveltamisen kannalta siinäkin tapauksessa, että muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoitettaisiin. Esityksen perustelujen mukaan valtaosa maaseutuelinkeinon valituslautakunnassa käsiteltävistä valituksista koskee maatalouden markkinajärjestelmään liittyviä tukia, joiden kohdalla muutoksenhakua edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta on erillislajeilla rajoitettu ja on aiheellista edelleenkin rajoittaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että muutoksenhaku lautakunnan päätökseen mahdollistetaan riittävässä määrin, jotta oikeuskäytännön kannalta periaatteellisesti merkityksellisiin kysymyksiin saadaan ennakkopäätökset korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka käyttää ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa. Valiokunta korostaa samalla sitä, että ennakkopäätösten tarve ja merkitys tulee olemaan erityisen suuri EU-jäsenyyden alkuvaiheessa otettaessa käyttöön uusia tukijärjestelmiä.

Edellä on todettu esityksen tavoitteena olevan valituslautakunnan riippumattoman aseman korostaminen. Valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa on pidetty erityisen tärkeänä sitä, että valituslautakunnan puolueettomuudesta ja sen riippumattomuudesta suhteessa hallintoon huolehditaan myös käytännössä. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa säädettäisiin valituslautakunnan kolmannelta jäsenestä. Säännöksessä ei enää edellytettäisi, että jäsenen tulisi olla maa- ja metsätalousministeriön virkamies, mutta toisaalta säännös ei myöskään estäisi sitä, vaikka esityksen perustelujen mukaan käytännössä kysymys ei olisi enää mainitun ministeriön virkamiehestä. Korostaen valituslautakunnan riippumattoman aseman merkitystä valiokunta pitää tärkeänä, että valituslautakunnan toiminnassa huolehditaan valituslautakunnan kolmannen jäsenen riippumattomuudesta suhteessa niihin hallintoviranomaisiin, joiden pää-

töksiä valitukset koskevat. Samoin tulee riippumattomuudesta huolehtia sivutoimisten esittelijöiden ja lautakunnan sihteerin sijaisina toimivien henkilöiden osalta.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta ehdottaa kalastusalueet sisällytettäväksi lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaiseen luetteloon viranomaisista ja yhteisöistä, joiden päätöksiin haetaan muutosta maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalta. Lakiehdotuksen 1 §:ään ehdotettavan muutoksen johdosta valiokunta ehdottaa

myös muutosta 2 §:n 3 momenttiin sisältyvään säännösviittaukseen.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä edellä esitetyin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta 4 päivänä joulukuuta 1992 annetun lain (1203/92) 1—3 §, 4 §:n 1 momentti ja 5 § sekä lisätään lakiin uusi 5 a § seuraavasti:

1 §

Käsiteltävät asiat

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta toimii itsenäisenä valitusviranomaisena, jolta haetaan valittamalla muutosta seuraavien viranomaisten ja yhteisöjen antamiin päätöksiin:

- 1) kohta kuten hallituksen esityksessä)
- 2) *Metsähallitus*;
- 3—6 kohta kuten hallituksen esityksessä)
- 7) *kalastusalue*; (uusi 7 kohta)
- 8) kunnanhallitus vesakontorjunta-aineen lentolevitystä koskevassa asiassa; sekä (7 kohta hallituksen esityksessä)
- 9) lääninhallitus ja muu eläinlääkintähuoltoviranomainen asiassa, josta ennen tämän lain voimaantuloa annetun lain tai asetuksen nojalla valitetaan maa- ja metsätalousministeriölle tai sen eläinlääkintöosastolle. (8 kohta hallituksen esityksessä)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 1994

2 §

Kokoonpano

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valituslautakunnan kolmas jäsen on sivutoiminen. Hänellä tulee olla lautakunnassa käsiteltävien asioiden tai, jos hänet on määrätty vain tiettyä asiaryhmää varten, kyseisen ryhmän asioiden tuntemusta. Käsiteltäessä 1 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuja asioita tulee kyseisenä jäsenenä kuitenkin toimia eläinlääkärin tutkinnon suorittanut henkilö.

(4—6 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3—5 ja 5 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja S.-L. Anttila, varapuheenjohtaja Iivari, jäsenet Kalli, Koisti-

nen, Koski, Lahikainen, Ollila, Polvinen, Pulliainen, Rajamäki, Rinne, Saario ja Westerlund.

