

Lausunto

1.7.2022

VN/5426/2020

VN/5426/2020-OM-11

Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta. Maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annettua lakia (999/2012) muutettaisiin vastaamaan Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uuden rahoituskauden lainsäädäntöä. Lakiin muutettaisiin myös mainittuja tukia koskevat Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämät seuraamuksia ja takaisinperintää koskevat säännökset. Lakiin lisättäisiin sähköistä tukihakua koskevat säännökset. Lisäksi laissa huomioitaisiin Ruokaviraston uudesta nimestä johtuvat muutokset. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Tiedonantovelvollisuus

Lakiluonnoksen 12 f §:n 1 momentin mukaan hyväksytyn tuottajaorganisaation olisi toimitettava Ruokavirastolle sen toimintaa koskevat hyväksymisedellytysten täyttymisen varmistamiseksi tarvittavat tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan toimitettavista tiedoista ja niiden toimitusajankohdasta annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Oikeusministeriö toteaa, että tiedonantovelvollisuus on muotoiltu väljäksi ("tarvittavat tiedot"), myös suhteessa voimassa olevaan 12 f §:n 1 momenttiin, jossa tiedonantovelvollisuus on tarkempi (tuottajaorganisaation jäsenmäärä ja kaupan pidetyn raakamaidon määrä) ja nähtävästi tarkoitus on, että valtioneuvoston asetuksella lopulta määritettäisiin, mitä tarvittavilla tiedoilla tarkoitettaisiin.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että laissa määritettäisiin tarkemmin tiedonantovelvollisuuden sisältöä, jotta se ei jäisi käytännössä kokonaan asetuksella säädettäväksi. Lain tasolla tapahtuva tarkentaminen on myös aineellinen edellytys asetuksenantovaltuudelle.

Tiedonsaantioikeus

Lain 63 §:ssä säädetään viranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Pykälään ehdotetaan uutta 2 momenttia, jonka nojalla pykälän 1 momentissa mainittujen viranomaisten tiedonsaantioikeus laajentuisi. Uusi tiedonsaantioikeus koskisi erinäisiä Verohallinnon tietoja hakijasta. Tiedot on säännösluonnoksessa lueteltu tarkasti, jolloin tiedonsaantioikeuden rajat vaikuttavat selkeiltä. Tiedot olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä, mutta tiedonsaantioikeuteen liittyisi välttämättömyysvaatimus. Tietojen käyttötarkoitus liittyisi säännösluonnoksen mukaan tuen myöntämiseen, maksamiseen tai tuen käytön valvomiseen taikka muun ao. laissa tai EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä tarkoitettujen asian käsittelemiseen, tarkastuksen suorittamiseen tai raportoinnin toteuttamiseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietojen käytettävyys muodostuisi luonnostellun säännöksen pohjalta varsin laajaksi, kun se ei rajoittuisi pelkästään tuen myöntämiseen,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

maksamiseen tai tuen käytön valvomiseen, vaan tiedonsaantioikeuden nojalla saatuja tietoja voitaisiin käyttää myös EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä tarkoitettun asian käsittelemiseen, tarkastuksen suorittamiseen tai raportoinnin toteuttamiseen. Viimeksi mainittuja voidaan pitää – vaikka ne liittyvätkin EU:n markkinajärjestelylainsäädäntöön – hyvin täsmentymättömänä joukkona erilaisia käyttötarkoituksia. Tätä seikkaa ei viranomaisen tiedonsaantioikeuksista säädettyä voida pitää ongelmattomana, jonka vuoksi tiedonsaantioikeutta tulisi oikeusministeriön mielestä huomattavasti täsmentää sen osalta, mihin EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä tarkoitettuun asiaan viitataan.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu tiedonsaantioikeuden kytkeytyminen perustuslain 10 §:ään yksityiselämän ja henkilötietojen suojan osalta. Perustelut jäävät kuitenkin ohuiksi ja sääntelyä ei arvioida ollenkaan suhteessa Euroopan unionin yleiseen tietosuojasetukseen (mm. henkilötietojen käsittelyperuste). Oikeusministeriö toteaa, että perusoikeuksien rajoittamisen ja henkilötietojen suojaan liittyvän sääntelyn näkökulmasta perusteluja tulisi esityksen jatkovalmistelussa täydentää ja tarkentaa.

Sähköinen haku

Lain 70 a §:ssä säädettäisiin sähköisestä hausta, joka tarkoittaisi, että tukea voitaisiin edellyttää haettavan sähköisesti verkkopalvelussa, joka on osa ruokahallinnon tietovarannosta annetussa laissa tarkoitettua ruokahallinnon tietovarantoa. Hakija tunnistettaisiin vahvalla sähköisellä tunnistamisella, siten kuin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetusta laissa (617/2009) säädetään.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 71) todetaan, että velvollisuus sähköiseen asiointiin koskisi pääasiassa oikeushenkilöitä, mutta myös vähäisissä määrin elinkeinotoimintaa harjoittavia yksityishenkilöitä. Perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön (PeVL 32/2018 vp), jossa velvollisuutta sähköiseen asiointiin on pidetty mahdollisena, jos velvollisuus sähköiseen asiointiin ei koske välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena ovat ensisijaisesti oikeushenkilöt. Tietojärjestelmän sähköinen luonne ja järjestelmän tavoitteet määrittävät osaltaan sähköiseen asiointiin velvoittamisen hyväksyttävyyttä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan velvollisuus sähköiseen asiointiin on esitysluonnoksessa asianmukaisesti perusteltu ja sääntelyn konteksti ei ole sen laatuinen, että sääntely olisi ongelmallinen yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta. Huomattavaa myös on, että 70 a §:ssä on varauduttu tilanteeseen, jossa sähköinen asiointi on häiriytynyt (Ruokaviraston määräyksenantovaltuus 70 a §:n 2 momentissa).

Seuraamusmaksu

Lain voimassa olevan 75 §:n mukaan seuraamusmaksun edellytyksistä säädetään EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä. Seuraamusmaksun määrää Maaseutuvirasto. Vientitukeen liittyvää seuraamusmaksua ei kuitenkaan määrätä, jos sen määrä on 100 euroa tai pienempi vienti-ilmoitusta kohti.

Sääntelyä muutettaisiin siten, että em. sijasta säädettäisiin siitä, että jos tuen hakija tai saaja rikkoisi tai laiminlöisi tuen myöntämisen edellytyksiä, eikä rikkomus tai laiminlyönti olisi vähäinen, Ruokavirasto määräisi tälle seuraamusmaksun, jonka määrä on enintään haetun ja myönnettävissä olevan tuen erotus ottaen huomioon rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuus ja kesto, jollei seuraamusmaksun edellytyksistä ja määräämisestä EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä muuta säädetä. Seuraamusmaksua ei kuitenkaan määrättäisi, jos kyse on horisontaalasetuksen 59 artiklan 5 kohdassa tarkoitettusta perusteesta.

Mainittua seuraamusmaksua voidaan pitää rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena, jonka sääntelyyn liittyy useita huomioon otettavia seikkoja (ks. esim. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018). Hallinnollisesta sanktiosta säädettyä huomiota tulee kiinnittää hallinnollisen sanktion nimikkeeseen, sen käyttöalaa, perusoikeuksien turvaamiseen, määräämistoimivallan organisointiin, hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuuteen, kohtuullistamiseen ja perimättä jättämiseen, hallinnon yleislakien soveltamiseen, muutoksenhakuun, määräämisoikeuden vanhentumiseen, viivästysseuraamuksiin ja hallinnollisen sanktion täytäntöönpanoon. Myös kaksoisrangaistavuuden kielto (*ne bis in idem*) on otettava huomioon, jottei samasta asiasta ole seuraamuksena sekä hallinnollista että rikosoikeudellista sanktiota. Hallinnollisesta sanktiosta säättäminen tulisi huomioida myös hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 72) aikaisemman rahoituskauden aikana EU-säädöksissä säädettiin yksityiskohtaisesti seuraamuksista. Oikeusministeriö toteaa, että kun sääntely tältä osin nyt olisi tarkoitus toteuttaa kansallisessa lainsäädännössä, esityksen jatkovalmistelussa edellä mainitut tekijät hallinnollisesta seuraamuksesta kansallisesti säädettäessä tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon sääntelyssä. Tämä saattaa edellyttää joiltain osin sääntelyn täydentämistä tai tarkistamista.

Asetuksenantovaltuuksista

Lakiluonnoksen 12 e §:n mukaan tuottajaorganisaation tuottajajäsenen oikeudesta pitää tuotteita kaupan tuottajaorganisaation ulkopuolella säädetään EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä hyväksyttävän myynnin kohteista ja määristä EU:n lainsäädännössä säädetyissä rajoissa.

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevassa laissa on vastaavanlaisia asetuksenantovaltuuksia, jossa yleisluonteisesti viitataan EU-sääntelyyn. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin säädöstasoon liittyvä kysymys. Esitysluonnoksen (s. 75) mukaan: ”Säädöstason osalta on myös otettu huomioon, että markkinajärjestelyä koskevan EU:n lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi olisi kansallisessa lainsäädännössä tarkoituksenmukaista säilyttää tietty joustavuus, koska EU:n lainsäädäntöä muutetaan varsin usein ja muutokset ovat harvemmin luonteeltaan sellaisia, joista tulisi asiasisällön osalta säätää lain tasolla. Koska kyseessä ovat usein varsin teknisluonteiset seikat, on EU:n lainsäädäntöä ja ehdotettavaa lakia tarkentavien säännösten antamista alemman asteisin säädöksin ja yleisluonteisemmin viittauksin EU:n lainsäädäntöön pidetty perusteltuna.”

Oikeusministeriö toteaa, että säädöstason valinnan asianmukaisuutta on vaikea arvioida esitysluonnoksen perusteella. Sääntelytasoa ei kuitenkaan voi määrittää sääntelyn joustavuuden perusteella tai sillä perusteella, että kyse ”harvemmin” olisi sellaisesta sääntelystä, joka tulisi säätää lain tasolla, jos asian sääntely perustuslain 80 §:n mukaisesti edellyttää lailla säätämistä. Oikeusministeriön mielestä nyt luonnostellut hyvin yleisiksi muotoillut ja epätarkat asetuksenantovaltuudet saattavat joissain tapauksissa johtaa siihen, että asetuksella annetaan sellaista sääntelyä, joka kuuluisi perustuslain edellyttämällä tavalla säätää lailla. Tähän seikkaan tulisi esityksen jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota ja pyrkiä varmistamaan, ettei asetuksella säädettäisi asioista, joista perustuslain mukaan tulee säätää lailla.

Ehdotetun 12 e §:n perusteluissa viitataan siihen, että valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä komission delegoidun asetuksen ((EU) N:o 2017/891) 12 artiklaan liittyen, jolloin mainittua 12 artiklaa voitaneen pitää asetuksenantovaltuutta koskevana perussäännöksenä (säännöksenä jota tarkennetaan alemmanasteisessa säädöksessä). Oikeusministeriö toteaa, että asetuksenantovaltuuden täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta siinä olisi perusteltua viitata tarkasti em. 12 artiklaan, eikä yleisesti EU:n markkinajärjestelylainsäädäntöön.

Lain 49 §:n 2 momenttiin lisättäisiin asetuksenantovaltuus, jonka mukaan ”Mainitusta seikoista sekä tarkastusten toteuttamistavasta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.” Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 60) todetaan, että asetuksenantovaltuutta ei lähtökohtaisesti käytettäisi ja sillä varauduttaisiin tilanteeseen, jossa EU:n säännöksiä muutettaisiin nopealla aikataululla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota asetuksenantovaltuuden sisältöön, koska se liittyisi tarkastusten toteuttamistapaan. Asetuksenantovaltuus on väljä, jolloin se ei vaikuta asianmukaiselta asetuksenantovaltuuksilta edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Lisäksi pitää muistaa, että viranomaisten tarkastustoimivaltuuksien tulee perustua lain tasoiseen sääntelyyn, eikä asetuksella voida perustaa viranomaiselle toimivaltaa.

Määräyksenantovaltuuksista

Lakiluonnoksen 22 b §:n 2 momentin mukaan hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation olisi toimintarahaston hyväksymistä koskevassa hakemuksessa esitettävä hyväksymisen edellytyksiä koskevat tiedot. Ruokavirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä esitettävistä tiedoista.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen (kuin tahot joille voidaan delegoida asetuksenantovaltaa) voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussäädäntöä määrätävistä 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.

Luonnoksen 22 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei perustella Ruokaviraston määräyksenantovaltuutta. Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 74-75) todetaan, että valtuutta rajoittaisi momentissa esitettävät rajaukset sekä EU:n lainsäädäntö. Oikeusministeriö toteaa, ettei

esitysluonnoksessa todeta, onko määräyksenantovalle perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisiä syitä. Kyseessä olevan määräyksenantovaltuuden osalta tulisi myös huomioida, että siinä ehdotetuista seikoista olisi nähtävästi perustellumpaa säätää asetuksella (vrt. 12 f § edellä) ja laissa olevaa perussäännöstä esitettävistä tiedoista olisi yksityiskohtaistettava.

Yhtäläinen huomio voidaan kiinnittää myös lakiluonnoksen 24 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan hakemuksissa esitettävistä tiedoista ja 2 momentissa tarkoitetuista kirjattavista tiedoista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä Ruokaviraston määräyksellä.

Lakiluonnoksen 29 §:n 4 momentin nojalla Ruokaviraston määräyksellä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä hakemuksissa esitettävistä tiedoista ja 2 momentissa tarkoitetuista kirjattavista tiedoista. Voimassa olevassa laissa on saman asian sääntelyn kohdalla käytetty määräyksenantovaltuuden sijasta valtioneuvostolle annettua asetuksenantovaltuutta. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei tätä muutosehdotusta tarkemmin perustella.

Lakiluonnoksen 70 a §:n 3 momentin mukaan Ruokavirasto voisi antaa tarkemmat määräykset hakemukseen liitettävistä asiakirjoista, hakemisen menettelyistä sekä suunnitelmien ja selvitysten esitystavasta. Säännöskohtaisissa perusteluissa valtuutta luonnehditaan teknisluonteiseksi (s. 64).

Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna viranomaisen määräyksenantovaltuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 4-5). Perustuslakivaliokunnan mukaan erityinen syy on käsillä esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetyt verraten tiukat edellytykset korostavat muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta. (PeVL 36/2021 vp, s. 4)

Oikeusministeriön mielestä esitysluonnoksessa olevia Ruokaviraston määräyksenantovaltuuksia tulisi jatkovalmistelussa tarkastella edellä mainittu huomioon ottaen tarkemmin. Nyt määräyksenantovaltuudet on kuitattu säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 75) toteamuksella siitä, että ne täyttävät perustuslain 80 §:n 2 momentissa ja siihen liittyvässä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetetut edellytykset. Asetuksenantovaltuuksien muuttaminen määräyksenantovaltuuksiksi ja uusien määräyksenantovaltuuksien säätäminen tulee olla perusteltavissa perustuslain 80 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla. Tämän tulisi näkyä esityksen perusteluissa.

Osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö

Timo Makkonen

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu MMM Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/5426/2020-OM-11

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: