

Elina Nyholm

26.3.2020

VN/889/2020
VN/889/2020-OM-46

Ympäristöministeriölle

Viite Lausuntopyyntö 28.2.2020 VN/889/2020-VNK-16

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin uusi 1 a luku, jossa säädettäisiin vesienhoidon ja merenhoidon tukemisesta valtion rahoista. Lakiesitys sisältää useita asetuksenantovaltuuksia.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 6 h §:n (tukihakemuksen peruuttaminen) 2 momentin sanamuotoa ”Edellä 1 momentista poiketen hakija voi kuitenkin peruuttaa tukihakemuksen” voisi vielä täsmentää esimerkiksi lisäämällä siihen ”tiedoksi saamisen jälkeen”. 6 h §:n 3 momentissa on kirjoitusvirhe (peruttaminen). Ehdotettua 6 j §:ää (tuen keskeyttäminen ja takaisinperintä) tulisi lakitekstissä selkeyttää sen osalta, ovatko 1 momentin keskeyttämisperusteet keskenään vaihtoehtoisia vai rinnakkaisia.

Ehdotettu 6 l § (oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku tukea koskevista päätöksistä) sisältää viittaukset noudatettaviin yleislakeihin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pykälässä ehdotetusta siten kuin –rakenteesta viittauksissa hallintolakiin (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019) ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Puhtaasti informatiiviset viittaukset, joiden mukaan oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa ja muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa, ovat yksiselitteisiä ja tämänkaltaisissa lainkohdissa täysin riittäviä. Lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki tulee muutoksenhausta kokonaan sovellettavaksi, joten ei ole perusteltua viitata vain kyseisen lain 7 §:ään. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun pykälän 3 momentti ei ole tarpeen. Mikäli 2 momentin termi muutetaan hallinto-oikeudesta hallintotuomioistuimeksi, kattaa kyseinen momentti myös sanamuotonsa mukaan hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen lisäksi jatkovalitusmahdollisuuden korkeimpaan hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Mikäli tarkoitus on ollut säätää jatkovalituskiellosta muissa kuin 6 h, 6 i ja 6 j §:n mukaisissa asioissa, pitäisi tällaisesta jatkovalituskiellosta nimenomaisesti säätää ja se pitäisi myös perustella.

Lisäksi ehdotettu sääntely perustuu olennaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Useimmissa lakiehdotukseen sisältyvissä pykälissä on väljähkö säännös valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Elina Nyholm

26.3.2020

VN/889/2020

VN/889/2020-OM-46

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuutuksen nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esimerkiksi PeVL 25/2005 vp, s. 4 ja PeVL 1/2004 vp, s. 2). Näin ollen asetuksenanto-valtuus on laadittava siten, että valtuuden sisältö ilmenee selvästi laista ja se rajataan riittävän selkeästi. Valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Lähtökohtana on, että perus-säännökset ilmenevät suoraan laista.

Asiassa huomionarvoista on, että lakiehdotuksessa tarkoitettut tuet ovat harkinnanvaraisia ja niitä voidaan myöntää vain valtion talousarvioon otettavan määrärahan puitteissa. Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta saada tukea. Tällaisissa tilanteissa perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion talousarviolain 7 c §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä. Valiokunta esimerkiksi katsoi, että metsätalouteen myönnettävien tukien määrästä ja niiden määräytymisen perusteista voitiin säätää asetuksella. Asiaan vaikutti myös se, että tuet kytkeytyivät EU:n taloustukilainsäädäntöön ja edellyttivät komission hyväksyntää. Lisäksi koska lakiehdotus sisälsi joitakin säännöksiä tuen määräytymisen perusteista, tuli sääntelyä muuttaa siten, että asetuksella säädetään tarkemmin tukien määrästä ja niiden määräytymisen perusteista (PeVL 46/2006 vp, s. 2-3). Vaikka sääntely oli verrattain avointa, niin perustuslakivaliokunta hyväksyi harkinnanvaraisten ja valtion talousarvion määrärahojen puitteissa annettavien tukien sääntelyssä enemmän väljyyttä, esimerkiksi tukien määrästä ja niiden määräytymisen perusteista. Näin ollen voidaan mahdollisesti katsoa, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tuesta, hakijasta, edellytyksistä ja tukihakemuksen sisällöstä myös ehdotetun sääntelyn osalta, kunhan asetuksenantajan toimivalta ei ole täysin rajoittamatonta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että merkitystä voi olla, että rajoittaako asetuksenantovaltuuden antajan toimivaltaa esimerkiksi EU-oikeuden sääntely ja annetaanko asetuksella nimenomaan ”tarkentavaa” sääntelyä (PeVL 25/2005 vp, s. 4).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi yritysten ja muiden yhteisöjen osalta lainsäätäjän toimivaltaa rajoittaa EU-oikeuden valtiontukia koskeva sääntely ehdotetun 6 c §:n mukaan. Oikeusministeriö suosittelee kuitenkin harkitsemaan, onko mahdollista vielä tarkentaa lain tasolla ehdotettujen 6 a, 6 d, 6 e ja 6 g §:n sisältöä tai ainakin niiden perusteluja, koska nyt tuen sisältöä, hakijaa ja tuen myöntämistä koskevat edellytykset sekä tuen hakemisen kriteerit jäävät varsin avoimeksi, mikä hankaloittaa tuen saamisen mahdollisuuden etukäteisarvioimista. Lisäksi kaikissa säännöksissä todetaan, että edellä mainituissa kohdissa voidaan antaa asetuksella tarkempia säännöksiä. Mikäli asetuksella ei kuitenkaan anneta tarkempia säännöksiä, jäävät esimerkiksi tuen hakemisen kriteerit avoimeksi. Tästä voidaan esimerkkinä mainita ehdotetun 6 e §:n 1 momentin 5 kohdan edellytys siitä, että tukihakemukseen on sisällytettävä tiedot muista hankkeeseen tai toimintaan liittyvistä keskeisistä seikoista. Kuitenkaan esimerkiksi säännöskohtaisissa perusteluissa ei ollenkaan esimerkkien kautta avata, mitä tarkoitetaan ”keskeisillä seikoilla”. Tämä puolestaan on ongelmallista, koska ehdotetun 6 j §:n 1 momentin 1 a kohdan mukaan tuen saantiin, määrään tai ehtoihin liittyvien tietojen ilmoittamatta jättäminen voisi ehdotuksen mukaan johtaa tuen keskeyttämiseen tai takaisinperintään.

Oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotettujen 6 h, 6 j ja 6 k §:n asetuksenantovaltuudet eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia. Pykälissä on kyse jo myönnettyyn tukeen kohdistuvista oikeusvaikutuksista. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Asetuksenantaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien vähäisistä yksityiskohdista (HE 1/1998 vp, s. 131). Esitysluonnoksessa kuitenkin ehdotetaan, että asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä luvan peruuttamisen edellytyksistä, tuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä ja niiden edellytyksistä sekä koron ja viivästyskoron määräytymisen perusteista. Koska kaikilla näillä säännöksillä on oikeusvaikutuksia jo myönnetyn tuen peruuttamiseen, keskeyttämiseen ja takaisinperintään sekä mahdollisiin korkokuluihin, tulisi näistä edellytyksistä hakijan oikeusturvan

| | | | | |
|-----------------------|---------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Postiosoite | Käyntiosoite | Puhelin | Faksi | s-posti, internet |
| Postadress | Besöksadress | Telefon | Fax | e-post, internet |
| Postal Address | Office | Telephone | Fax | e-mail, internet |
| Oikeusministeriö | Eteläesplanadi 10 | 0295 16001 | (09) 160 67730 | oikeusministerio@om.fi |
| PL 25 | 00023 Helsinki | Internat. +358 295 16001 | Internat. +358 9 160 67730 | www.oikeusministerio.fi |
| FI-00023 Helsinki | Finland | | | |
| Finland | | | | |

Elina Nyholm

26.3.2020

VN/889/2020

VN/889/2020-OM-46

vuoksi säätää laissa ja asetuksessa voitaisiin säätää vain vähäisistä yksityiskohdista. Muutenkin sääntely jää avoimeksi etenkin ehdotetun 6 h §:n 2 momentin ja 6 j §:n 1 momentin 1 c kohdan osalta, eikä yksityiskohtaisissa perusteluissa ollenkaan avata esimerkkien kautta, mikä voisi olla se ”muu poikkeuksellinen tukemisen estävä olosuhde” tai ”muutoin olennaisesti tuen ehtoja rikkova toimenpide”, jonka mukaan hakija voi peruuttaa tuen tai viranomainen voi keskeyttää ja takaisinperiä tuen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sääntelyä olisi syytä täsmentää tältä osin ja lisäksi tarkistaa, ettei 6 h, 6 j ja 6 k §:n asetuksenantovaltuuksiin sisälly lain tasoon kuuluvia asioita.

Lisäksi perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan nykyiseen tapaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä (PeVL 1/1998 vp, s. 174, PeVL 51/2006 vp, s. 5 ja PeVL 28/2004 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että ELY-keskukset ovat valtion aluehallinnon yksiköitä ja niiden alaisina viranomaisina toimivat työ- ja elinkeinovirastot ovat valtion paikallishallinnon yksiköitä. Valiokunta katsoi, että valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon perusteilla tarkoitetaan lausunnossa alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan kuitenkin säätää virastojen lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista samoin kuin yksittäisen viraston vastuualueista (PeVL 21/2009 vp, s. 2). Ehdotetun 5 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että ELY-keskus toimii 1 a luvun mukaisena tukiviranomaisena. Lisäksi ELY-keskus ohjaa ja edistää tuen toimeenpanoa ja soveltamista neuvonnalla ja ohjauksella. Saman pykälän 5 momentin mukaan voidaan antaa tarkentavia säännöksiä ELY-keskuksen tehtävistä. 6 b §:n 1 momentin mukaan ELY-keskus järjestää tuen hankinnan ja luovuttamisen tuen saajalle. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset ELY-keskuksen järjestämistehtävistä tuen hankinnassa ja luovuttamisessa. Erityisesti 6 b §:n osalta ELY-keskuksen tehtävät jäisivät pitkälti asetuksen tasolla tarkennettavaksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että valtionhallinnon pääasiallisista tehtävistä olisi syytä säätää lain tasolla ja kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota siihen, onko ELY-keskuksen tehtäviä mahdollista täsmentää lain tasolla.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvoso

Elina Nyholm

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi