

Lausunto

1.7.2022

VN/5422/2020

VN/5422/2020-OM-11

Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tiettyjä pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia koskeviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi tiettyjä pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia koskeviksi laeiksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi kolme uutta lakia eli laki Euroopan unionin suorista viljelijätuksista, laki eräistä maa-seudun kehittämisen korvauksista ja laki tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta. Kaikki ehdotetut lait liittyvät Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen ja Euroopan unionin rahoituskautta 2023-2027 koskevaan uuteen Euroopan unionin lainsäädäntöön. Laeilla annettaisiin Euroopan unionin lainsäädäntöä täydentävät säännökset siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpano edellyttää kansallista sääntelyä.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Asetuksenantovaltuuksista
Laki Euroopan unionin suorista viljelijätuksista (1. lakiehdotus)

Lakiluonnoksen 3 §:n 3 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettusta rekisteristä ja siihen kuulumi- sen ajankohdasta sekä maataloustoiminnan harjoittamisen todentamisesta. Säännöstä ei perustella tarkemmin esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 34). Oikeusministeriö toteaa, että sikäli kuin ao. rekisterissä on kyse henkilörekisteristä (henkilötietojen käsittelystä), sitä koskeva sääntely tulisi säätää keskeisiltä osin lain tasolla. Tämä seikka rajaa asetuksella säätämisen mahdollisuutta ja esityksen jatkovalmistelussa olisikin tärkeää perustella, minkä sisältöiseen asetuksella annettavaan tarkempaan sääntelyyn viitataan.

Lakiluonnoksen 5 §:n 2 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä maataloustuotteiden tuottamisesta, maatalousmaasta ja sen säilyttämisestä, maatalousmaan käyttämisestä muuhun kuin maataloustoimintaan, maatalous- maata olevista pelloista ja pysyvistä kasveista, maatalousmaalla olevista maisemapiirteistä, perus- ja kasvulohkojen määrittelystä, yhdistämisestä ja vähimmäiskoosta. Asetuksenantovaltuutta koskeva perussäännös on pykälän 1 momentissa, jonka mukaan ”Maataloustoimintaan kuuluu sekä suunnitelma-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu maataloustuotteiden tuottaminen että suunnitelma-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu maatalousmaan säilyttäminen. Maataloustuotteiden tuottamisella tarkoitetaan kasvien kasvattamista alkutuotannossa pelto- tai puu- tarhaviljelyn menetelmin sekä tuotantoeläinten pitoa. Maatalousmaan säilyttämisellä tarkoitetaan maatalousmaan hoitamista siten, että se pysyy avoimena. Muu kuin maataloustuotteiden tuottami- seen käytettävä maatalousmaa on niitettävä vuosittain tai se on pidettävä avoimena laiduntamalla tai muulla vastaavalla tavalla.” Oikeusministeriö toteaa, että pykäläluonnoksen perussäännöksessä ei ainakaan suoraan mainita maatalousmaalla olevista pelloista ja pysyvistä kasveista, maatalousmaalla olevista maisemapiirteistä, perus- ja kasvulohkojen määrittelystä, yhdistämisestä ja vähimmäiskoosta,

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

joita on mainittu asetuksenantovaltuudessa. Asetuksenantovaltuutta koskeva perussäännös (mistä säädetään tarkemmin asetuksella) on edellytys asetuksenantovaltuudelle, ja oikeusministeriön näemyksen mukaan luonnosteltua sääntelyä on perusteltua tältä osin tarkistaa.

Lakiluonnoksen 15 §:n 4 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palkkion myöntämisen edellytyksistä, rahoituksesta, tukialueista, saaristoalueista, enimmäistukimääristä, yksikkötukien tasoista, keskimääräisen eläinmäärän laskemisesta, eläinten merkintä- ja rekisteröintivaatimusten viitepäivämäärästä, tilallapitoajasta, mahdollisesti tukikelpoisista eläimistä, palkkiolajien eriyttämisestä, teurastusta koskevista vaatimuksista sekä muista kyseisen palkkion ehdoista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asetuksella ehdotetaan säädettaväksi tarkemmin huomattavan monesta eri asiasta, joiden johdattaminen pykälän perussäännöksistä on epäselvää. Sama huomio voidaan kohdistaa myös lakiluonnoksen 16 §:n 4 momentin asetuksenantovaltuuteen.

Laki tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta (3. lakiehdotus)

Lakiluonnoksen 23 §:n 4 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valvonnan laajentamisesta. Asetuksenantovaltuutta ja sen tarpeellisuutta ei esitysluonnoksessa perustella ja epäselväksi jää, minkälaisia tarkempia säännöksiä asetuksella voitaisiin antaa. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että luonnosteltua asetuksenantovaltuutta perustellaan yksityiskohtaisemmin.

Määräyksenantovaltuuksista

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 säädettyt verraten tiukat edellytykset korostavat muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta. (PeVL 36/2021 vp, s. 4) Kts. yleisesti määräyksenantovaltuuksista Lainkirjoittajan opas, jakso 13.8.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 90) on yleisesti luonnehdittu Ruokavirastolle luonnostelluille määräyksenantovaltuuksille olevan erityinen syy. Oikeusministeriö katsoo kuitenkin aiheelliseksi lausua joidenkin määräyksenantovaltuuksien osalta seuraavaa.

Laki Euroopan unionin suorista viljelijätuista (1. lakiehdotus)

Lakiluonnoksen 7 §:n 3 momentissa on määräyksenantovaltuus, jonka mukaan Ruokavirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin kuuluvasta maataloustuotteiden tuottamiskiellosta poikkeamisesta poikkeuksellisten sääolojen vuoksi. Määräyksenantovaltuutta ei mainita säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 35) lainkaan. Oikeusministeriö toteaa edellä olevaan viitaten, että tällaiselle määräyksenantovaltuudelle tulisi löytyä erityinen syy, jota nyt kuitenkin esityksestä ei ole löydettävissä. Samalla olisi aiheellista todeta siitä, miksei kyseisestä asiasta määräyksenantovaltuuden sijasta säädettäisi asetuksella.

Laki eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista (2. lakiehdotus)

Lakiluonnoksen 11 §:n 7 momentissa on määräyksenantovaltuus, jonka mukaan Ruokavirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä korvauksen hakemisessa noudatettavasta menettelystä ja 2 momentissa tarkoitettua ennakoilmoituksesta. Myöskään tälle määräyksenantovaltuudelle ei esitysluonnoksessa ole esitetty erityistä syytä. Kuten edellä, tämänkin osalta tulisi arvioida miksei kyseisestä asiasta määräyksenantovaltuuden sijasta säädettäisi asetuksella.

Laki tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta (3. lakiehdotus)

Lakiluonnoksen 12 §:n 4 momentissa on määräyksenantovaltuus, jonka nojalla Ruokavirasto voisi antaa määräyksiä tukihakemuksen muodosta, tuen hakemiseen ja ilmoitusten tekemiseen liitettävistä tiedoista, muista tuen hakijalta tai saajalta edellytettävistä selvityksistä sekä hakemuksessa ilmoitettujen tietojen muuttamisen määräajasta. Ruokavirasto voisi antaa lisäksi tarkemmat määräykset tukea koskevan hakemuksen sekä muiden selvitysten jättämisen määräajoista. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 56) mukaan ehdotettu vastaisi nykyistä lainsäädäntöä. Nykyäänkin Ruokavirasto antaa määräykset esimerkiksi tuen hakemisen määräajoista. Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteltuna perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta, että määräyksenantovaltuuden taustalla oleva erityinen syy

tuotaisiin esityksessä julki. Huomattavaa myös on, että viranomaisen norminantovalta esimerkiksi ilmoitusten tekemiseen liitettävien tietojen määrittelyn osalta ei ole tavanomaista, vaan vaadittavat tiedot määritellään säädösten laissa tai asetuksessa.

Lakiluonnoksen 14 §:n 1 momentin mukaan tukea koskevaa hakemusta voitaisiin oma-aloitteisesti muuttaa tai se voitaisiin peruuttaa kokonaan tai osittain hakemusjärjestelmäasetuksen 7 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa, jollei erityisestä tukijärjestelmään tai sen toimeenpanoon liittyvästä syyistä muuttamista tai peruuttamista ole tarpeen rajata. Hakemusta muutettaisiin tai se peruutettaisiin ao. lain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettussa järjestelmässä, jollei Ruokavirasto toisin määrää. Luonnostelun sääntelyn perusteella Ruokavirastolla siis olisi määräyksenantovalta sen osalta, noudatetaanko hakemuksen muuttamiseen tai peruuttamiseen laissa erikseen säädettyä järjestelmää. Määräyksenantovaltan tarpeellisuutta on perusteltu (s. 57-58) usealla eri syyllä (kuten vähäinen määrä, sähköisen järjestelmän käytön epätarkoituksenmukaisuus, toimeenpanon kiireellisyys), joita oikeusministeriön käsityksen mukaan voi sinänsä pitää aiheellisina. Siltä kannalta, että määräyksenantovaltuus antaisi valtuuden lain pääsäännöstä poikkeamiseen, oikeusministeriö pitäisi kuitenkin perusteltuna, että säännösten laissa kirjataan em. määräyksenantovaltuutta rajaavia tekijöitä, eivätkä ne jäisi pelkästään perustelulausumiksi.

Lakiluonnoksen 14 §:n 4 momentin mukaan Ruokavirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä hakemuksen muuttamisen tai peruuttamisen määräajoista sekä muuttamisen tai peruuttamisen tavasta. Perusteluissa mainitaan (s. 58), että Ruokaviraston määräyksessä hakemuksen muuttamisen tai peruuttamisen tavaksi voisi asettaa muunkin kuin sähköisen järjestelmän. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota eritoten siihen, että viranomaisen norminantovaltuus koskisi muuttamisen tai peruuttamisen tapaa, joka sääntelykysymyksenä vaikuttaa ennemminkin lain tai asetuksen alaan kuuluvalta asialta. Ruokaviraston saisi tällaisen määräyksenantovaltuuden kautta verraten laajat valtuudet määrittellä niitä käytäntöjä, joita hakemuksen muuttamisessa tai peruuttamisessa tulee noudattaa, ja viitattu perustelulausumakin tukee ajatusta. Sääntelykokonaisuus vaikuttaa sinänsä erikoiselta ja epäasianmukaiselta, kun Ruokavirastolla olisi määräyksenantovaltuus poiketa nähtävästi keskeisistäkin laissa säädettyistä seikoista.

Lakiluonnoksen 15 §:n 3 momentin mukaan Ruokavirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä hakemuksen siirtämisessä annettavista tiedoista, hakemuksen siirtoa koskevan selvityksen esitystavasta ja kunnalle ilmoittamisen määräajasta. Perustelujen (s. 58) mukaan tällainen määräyksenantovaltuus on jo nykyisin olemassa, tarkempaa säädösviittausta ei kuitenkaan ole. Oikeusministeriö kysyy edelleen, onko olemassa erityisiä syitä perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta katsottuna, että juuri mainituistakin asioista tarkentava normianto tapahtuu viranomaismääräyksellä.

Lakiluonnoksen 21 §:n 7 momentin mukaan Ruokavirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä (pinta-alamonitorointiin liittyvistä) määräajoista, selvityksen toimittamistavoista sekä korjaavien toimenpiteiden tavoista ja menetelmistä. Määräyksenantovaltuutta ei erikseen perustella (s. 63). Oikeusministeriö toteaa tämänkin määräyksenantovaltuuden osalta, että esityksestä tulisi selkeästi ilmetä ne perusteet, miksei mainituista seikoista säädetä laissa tai asetuksessa, ja mitkä näin ollen ovat ne erityiset syyt, joiden takia esimerkiksi selvityksen toimittamistavoista tulisi olla määräyksenantovaltuus.

Sähköinen haku

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 12 §:ssä on säännökset sähköisen haun käyttämisestä erinäisten maataloustukien hakemiseen. Tukea koskeva hakemus tulisi tehdä sähköisesti verkkopalvelussa, joka on osa ruokahallinnon tietovarannosta annetussa laissa (560/2021) tarkoitettua ruokahallinnon tietovarantoa. Hakija tai hakijat tunnistetaan vahvalla sähköisellä tunnistamisella, siten kuin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetusta laissa (617/2009) säädetään.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 87) todetaan, että voimassa olevan toimeenpanolain soveltamisalaan kuuluvien lakien nojalla myönnettävien tukien ja korvausten osalta sähköinen hakemus on ollut pääsääntö, mutta hakemuksen jättäminen myös lomakkeella on ollut mahdollista. Perustelujen (s. 88) mukaan tuenhakijoilla on riittävät tekniset valmiudet ja kyvykkyys sähköisen asiointiin käyttämiseen, jolloin sähköiseen hakemiseen siirtymisen ei voida katsoa heikentävän tuenhakijan mahdollisuutta saada tukihakemuksensa viranomaisen käsiteltäväksi. Lisäksi Euroopan unionin lainsäädännön ensisijaisuudesta johtuu velvoite jättää tukea koskeva hakemus sähköisesti (viitataan mm. hakemusjärjestelmäasetuksen 3 artiklaan).

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä (PeVL 32/2018 vp) velvollisuutta pelkkään 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. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että maataloustuen hakijat ovat yksityisiä elinkeinonharjoittajia, joiden vertaaminen edellä viitattuihin oikeushenkilöihin lienee suhteellista. Huomattavaa myös on, että perustelujen mukaan (s. 87) hakemuksia on jätetty yhä jonkin verran myös paperilomakkeella (miten tämä suhtautuu väitteeseen siitä, että tuenhakijoilla on riittävät tekniset valmiudet ja kyvykyys sähköisen asiointiin käyttämiseen).

Sikäli kuin EU-oikeudesta johtuu nimenomainen velvoite sähköiseen asiointiin, on se edellä viitatus mukaisesti ensisijainen suhteessa kansallisen oikeuden sisältöön.

Tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 53 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriöllä, Ruokavirastolla ja muulla toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada valtion ja kunnan viranomaiselta sekä julkista tehtävää hoitavalta sellaisia hakijaa koskevia tietoja, jotka ovat mainitussa laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan – vaikka tiedonsaanti olisikin sidottu välttämättömyyteen – 53 §:n 1 momentin tiedonsaantioikeus on turhan väljä, huomioon ottaen varsinkin sen, että tiedonsaantioikeus kohdistuisi yleisesti valtion ja kuntien viranomaisiin sekä julkista tehtävää hoitaviin. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut (kuten esitysluonnoksessakin s. 88-89 todetaan), että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. (PeVL 48/2018 vp, s. 4-5)

Oikeusministeriö pitää edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen perusteltuna, että tiedonsaantioikeutta välttämättömyyskriteeristä huolimatta tarkennetaan koskemaan nimenomaisia hakijaa koskevia tietoja.

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 53 §:n 2 momentin mukaan mainitussa laissa säädettyä tehtävää suorittavalla viranomaisella, toimielimellä ja henkilöllä olisi oikeus saada maksutta tehtävänsä hoitamiseksi tuenhakijaa, tuensaajaa ja tuen kohteena olevaa tuotantoa koskevat tarpeelliset tiedot muilta viranomaisilta. Oikeusministeriö toteaa, esitysluonnoksessakin (s. 88) todettuun viitaten, että 2 momentin tiedonsaantioikeus edellyttää pyrkimystä tietosisältöjen luettelemiseen laissa tyhjentävästi silloin, kun tiedonsaantioikeus koskee ”tarpeellisia” tietoja.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että sen em. 53 §:n 2 momenttia koskevat huomiot otetaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Tällöin kyseisen tiedonsaantioikeuden kohdalla pitää harkita myös sitä, että tiedonsaanti sidotaan välttämättömyyskriteeriin, kuitenkin edellä oleva toteama hyvin väljistä ja yksilöimättömistä tiedonsaantioikeuksista silloinkin huomioon ottaen.

Muita huomioita

Laki Euroopan unionin suorista viljelijätuista (1. lakiehdotus)

Lakiluonnoksen 8 §:n 1 momentti sisältää säännöksiä pysyvän nurmen ennallistamisvelvollisuudesta. Momentin säännöksen mukaan viljelijälle voidaan asettaa velvoite palauttaa muuhun käyttöön siirrettyä pysyvää nurmea vastaava pinta-ala pysyväksi nurmeksi. Oikeusministeriö toteaa, että tällainen velvoite vaikuttaa viljelijän hallussa olevan omaisuuden käyttöön, jolloin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi perusteltua tuoda esiin luonnostellun velvoitteen suhde perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan rajoittamiseen.

Lakiluonnoksen 8 §:n 4 momentissa on säännös, jonka mukaan valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossa 1 momentissa tarkoitettua ennallistamismenettelyn käyttöönottamisesta ja käytöstä poistamisesta sekä pysyvän nurmen muuhun käyttöön siirtämisen rajoittamisesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että lakitekstiin on otettu muoto ”päättää yleisistunnossa”. Sikäli kuin on kyse valtioneuvoston päätöksestä, sanaa ”yleisistunnossa” ei ole tarpeen käyttää. Esitysluonnoksen

säännöskohtaisista perusteluista (s. 35) ei sinänsä ilmene, miksi päätöksen mainitussa asiassa tekisi valtioneuvosto, eikä Ruokavirasto.

Laki eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista (2. lakiehdotus)

Lakiluonnoksen 15 §:n 4 momentin mukaan uutta 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua ympäristösopimusta ei voitaisi tehdä, jos valvonnassa on todettu, että korvauksen saaja on jättänyt olennaisesti noudattamatta vastaavaan sopimukseen perustuvia korvauksen ehtoja korvauksen hakemista edeltävän kahden sopimusvuoden aikana. Momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 50) säännöstä ei avata lisäperusteluilla. Oikeusministeriö toteaa, että sääntelyn perusteella jää epäselväksi esimerkiksi se, suljetaanko korvauksen saaja pysyvästi ympäristösopimusmenettelyn ulkopuolelle, vai voiko hän jonkinlaisen karenssiajan jälkeen jälleen hakea ympäristösopimuksen tekemistä. Luonnosteltu sääntely toisin sanoen jättää avoimeksi korvauksen saajan oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä, jotka olisi perusteltua tuoda esityksessä julki.

Laki tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta (3. lakiehdotus)

Lakiluonnoksen 21 §:n 1 momentissa, 24 §:n 2 momentissa ja 25 §:n 3 momentissa on säännökset valvontaan liittyen. Säännöksissä lukee "...on noudatettava tapaa, joka ei vaaranna henkilöitä koskevia oikeuksia eikä yksityiselämän suojaa ja muuta yksityisyyden suojaa siten kuin...". Oikeusministeriö toteaa, että säännös vaikuttaa sinänsä perustellulta, mutta sen kirjoittamistapaa olisi ehkä hyvä pohtia, kun nyt vaikutelma on polveileva ja toistava.

Lakiluonnoksen 21 §:n 3 momentin säännöksen mukaan viranomaisen voisi tehdä hallinnollisesti tarkastelua tai erityisestä syystä käydä paikan päällä varmistamassa pinta-alamonitoroinnin tuloksen. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 62) hallinnollinen tarkastelu voi tarkoittaa esimerkiksi tuenhakijoiden toimittamien paikkaan sidottujen valokuvien käsittelyä. Oikeusministeriö pitää sinänsä selvänä, että viranomaisen toimivallasta käydä paikan päällä varmistamassa pinta-alamonitoroinnin tulos, säädetään nimenomaisesti laissa. Sen sijaan säätämistä "hallinnollisesta tarkastelusta", jolla nähtävästi tarkoitetaan viranomaisen lakiin perustuvaa tehtävää ja siihen liittyvän toimivallan käyttämistä, ei voine nähdä välttämättömänä, vaan siitä säätäminen saattaa olla harhaanjohtavaakin. Huomattavaa nimittäin on, että "hallinnollinen tarkastelu" itsessään on yleisluontoinen ilmaisu, jolloin on olemassa tietynasteinen riski sen erilaisille laajentaville tulkinnoille siitä, mihin toimenpiteisiin viranomaisen katsoo sen perusteella olevansa toimivaltainen.

Lakiluonnoksen 27 §:n 2 momentin mukaan tuenhakijan tai tämän edustajan olisi viranomaisen pyynnöstä annettava tarpeellinen apu valvonnan suorittamisessa. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 68) mukaan säännös vastaa voimassa olevaa lakia. Tarvetta avun saantiin voi käytännössä ilmetä esimerkiksi käsiteltäessä suuria eläimiä tarkastustilanteessa taikka eläinten ottamiseen kiinni laitumelta. Oikeusministeriö pitää hyvänä, että perusteluissa on tuotu esiin esimerkki tilanteesta, jolloin tuenhakijan apu olisi tarpeellista. Vaikka tyhjentävää luetteloa erilaisista vastaavista tilanteista lienee mahdollon laatia, oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota tällaisen "avunantovelvoitteen" sisällöllisiin rajoihin, mikä on merkityksellistä varsinkin siinä mielessä, että velvoitteen rikkominen voisi johtaa lakiluonnoksen 32 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla tuen myöntämättä jättämiseen. Epäselväksi esitysluonnoksessa jää, minkälaisia vaikutuksia velvoitteen kohteena olevan oikeuksiin velvoitteella voisi olla. Olisiko esimerkiksi mahdollista, että velvoite voisi merkitä omaisuudensuojan rajoittamista, jos avunannon tarve edellyttää hyödykkeiden käyttämistä? Esityksessä olisi aiheellista kiinnittää huomiota myös siihen, missä määrin avunantovelvoitteen soveltaminen voidaan katsoa kohtuulliseksi ja oikeasuhtaiseksi (viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteet).

Lakiluonnoksen 49 §:ssä on säännökset maitorekisteristä, joka sääntelyn sisällön perusteella sisältäisi myös henkilötietoja (maitoa tuottavan tilan haltija ja omistaja, yhteystiedot, henkilötunnus tai yrityksen tunnistetiedot). Oikeusministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksessa ole käsitelty 49 §:n sääntelyä perustuslain 10 §:n, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen, eikä muunkaan tietosuojaan liittyvän sääntelyn kannalta. Esitystä on tarpeen tältä osin jatkovalmistelussa täydentää (ks. tietosuojalainsäädännöstä esim. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.5).

Lakiluonnoksen 51 §:n 2 momentin mukaan mainitussa laissa tarkoitettu päätös voitaisiin antaa tiedoksi siten kuin hallintolain 59 §:ssä tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:ssä säädetään. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 79) todetaan, että jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella myös tuen takaisinperintäpäätöksiin sovelletaan hallintolain 59 §:n säännöksiä tavallisesta tiedoksiannosta. Edelleen todetaan, että tavallinen tiedoksianto on ollut käytössä useita vuosia eikä sen osalta ole ilmennyt ongelmia esimerkiksi oikeusturvanäkökuilmasta katsottuna. Oikeusministeriö toteaa, että hallintolain 60 §:ssä säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta ja sen 1 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta

syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Saantitodistuksesta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisaannin ajankohta. Vastaavasti tulee huomioida sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ssä todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta säädetty. Oikeusministeriö pitää sinänsä selvänä, että tuen takaisinperintäpäätöksen tiedoksiannossa tulee hakijan oikeusturvan toteutumisen takaamiseksi noudattaa todisteellista tiedoksiantoa ja tämä tulisi esityksen jatkovalmistelussa ottaa huomioon.

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/5422/2020-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: