Olli Mäenpää
14.10.2021

Ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta (HE 154/2021 vp)

Asetuksenantovaltuus (3 §:n 3 mom.)

Lakiehdotuksen 3 § sääntelee yleisesti Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamista. Tämä käy ilmi 3 §:n 1 momentista, jonka mukaan, ”[j]os avustusta, korvausta tai tukea myönnetään taloudellista toimintaa harjoittavalle yritykselle, julkiselle yhteisölle tai muulle yhteisölle, sovelletaan lisäksi Euroopan unionin valtiontukisääntelyä”. Lisäksi 3 §:n 2 momentin mukaan tietojen antamisesta ja ilmoitusmenettelystä säädetään eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) 2 §:ssä ja tukitietojen julkaisuja avoimuusvelvoitteesta 2 a §:ssä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, joka on määritelty seuraavasti: ”Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä Euroopan unionin valtiontukisääntelyn ja yhteisen maatalouspolitiikan mukaisen rahoituksen myöntämisestä, myöntämisen edellytyksistä, rajoituksista, maksamisesta, käytöstä ja tuen saajan velvollisuuksista.” Momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuus on hyvin väljä ja laaja-alainen, joten sitä on paikallaan arvioida lainsäädäntövallan delegoinnin perusteita ja puitteita määrittelevän perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Myös EU-oikeuden perusteilla on merkitystä arvioinnissa, koska asetuksenantovaltuus kohdistuu EU:n valtiontukisääntelyyn.

Asetuksenantovaltuuden yleiset puitteet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, jolla säännöksessä tarkoitetaan eduskunnan säätämää lakia.

Arvioidessaan EU-lainsäädännön voimaansaattamiseksi välttämätöntä kansallista lainsäädäntöä perustuslakivaliokunta on yleisesti korostanut, että EU-oikeuden voimaansaattamista koskevan sääntelyn on täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. PeVL 5/2013 vp, s. 2, PeVL 9/2004 vp, s. 2-3 ja PeVL 50/2006 vp, s. 2). Valiokunta on edelleen katsonut, että

muun muassa näiden vaatimusten vuoksi kansallista voimaansaattamista edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (PeVL 50/2006 vp, s. 2).

Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 24/2021 vp, kohdat 3-4, PeVL 10/2014 vp, s. 3, PeVL 58/2010 vp, s. 3 ja PeVL 11/1999 vp, s. 2). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 4). Toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi olla ympäristölainsäädännön yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 1/2013 vp, s. 2 ja PeVL 58/2010 vp, s. 3). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 45/2016 vp, s. 4, PeVL 58/2010 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on toisaalta pitänyt mahdollisena, että Euroopan unionin verraten yksityiskohtainen lainsäädäntö yhdessä kansallisen lain säännösten kanssa muodostaa sen kokonaisuuden, jota "tarkempia" säännöksiä valtioneuvosto tai ministeriö voi valtuuksien nojalla antaa (PeVL 21/2018 vp, PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2005 vp, s. 5). Samassa yhteydessä valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3 ja PeVL 58/2010 vp, s. 3).

Lakiehdotukseen sisältyvän asetuksenantovaltuuden arviointia

Lakiehdotukseen sisältyvän asetuksenantovaltuuden kohteena ei olisi EU:n sisällöllisen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarpeellinen täsmentävä kansallinen sääntely, jollaista perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena. Sen sijaan lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella olisi mahdollista antaa tarkempia säännöksiä laajasta aihepiiristä, johon kuuluisivat:

- EU:n valtiontukisääntely ja yhteisen maatalouspolitiikan mukaisen rahoituksen myöntäminen,
- rahoituksen myöntämisen edellytykset, rajoitukset, maksaminen ja käyttö, sekä
- tuen saajan velvollisuudet.

Asetuksenantovaltuutta määrittelevän perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että asetuksenantovaltuus on muotoiltu niin yleisesti, että sen perusteella voitaisiin määritellä yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, joista kyseisen perustuslain säännöksen mukaan on säädettävä lailla. Tällaiset perusteet koskisivat etenkin oikeutta saada rahoitus, siihen kohdistuvia rajoituksia sekä tuen saajan velvollisuuksia, joiden perusteita määritteleviä säännöksiä ei sisälly lakiehdotukseen. asetuksenantovaltuudessa ei myöskään täsmennetä, mihin valtiontukea ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön asetuksenantovaltuus kohdistuisi. Asetuksenantovaltuus muodostuu siis tältä osin käytännössä rajoituksettomaksi soveltamisalaltaan. Asetuksenantovaltuuden ei voida katsoa sopeutuvan perustuslain 80 §:n 1 momentin ja 2 §:n 3 momentin puitteisiin, sillä asetuksella ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista.

EU-oikeudelliselta kannalta on lisäksi paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun asetuksenantovaltuuden kohteena näyttäisi olevan ensinnäkin EU:n valtiontukimenettelyä ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva EU-lainsäädäntö, jonka perusteet määritellään EU:n perussopimuksissa ja jota konkretisoi laaja ja yksityiskohtainen EU-lainsäädäntö. On kuitenkin selvää, että jäsenvaltion lainsäädännöllä ei voida antaa tarkempia säännöksiä EU:n perussopimuksiin sisältyvistä valtiontukea ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista normeista. Toiseksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että asetuksenantovaltuudessa ei täsmennetä, mihin valtiontukea ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevaan EU-lainsäädäntöön asetuksenantovaltuus kohdistuisi. Asetuksenantovaltuus ei siten mukaudu myöskään EU-lainsäädännön voimaansaattamista koskevaan vakiintuneeseen valtiosääntökäytäntöön.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Edellä esitetyt näkökohdat tuovat esiin sen, että ehdotettu asetuksenantovaltuuden ei voitane katsoa täyttävän perustuslain 80 §:n 1 momentissa ja 2 §:n 3 momentissa säädettyjä valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia. Se ei myöskään näyttäisi mukautuvan EU-lainsäädännön voimaansaattamista koskevaan vakiintuneeseen valtiosääntökäytäntöön.

Lakiehdotukseen sisältyvän asetuksenantovaltuuden perustuslainmukaisuudesta on mainituista syistä epäselvyyttä työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Asetuksenantovaltuus on ongelmallinen myös EU-oikeuden perusteisiin ja jäsenvaltion niitä koskeviin velvollisuuksiin liittyvien näkökohtien vuoksi.