OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

18.10.2021

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

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

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa, erityisesti lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuudesta. Oikeusministeriöltä ei ole asian valmisteluvaiheessa pyydetty lausuntoa, eikä esitystä ole myöskään ole toimitettu oikeusministeriön laintarkastusyksikköön ennen sen antamista. Oikeusministeriö ei siten ole lausunnossa arvioinut esitystä kokonaisuudessaan, vaan tarkastellut mainittua asetuksenantovaltuutta sekä esittänyt huomion koskien esityksen perustuslainmukaisuutta PL 124 §:n kannalta.

Esityksessä on todettu, että voimassa oleva rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmä perustuu rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista annettuun ympäristöministeriön päätökseen (1626/1991, muutettu 838/2010). Oikeusministeriö pitää lakiehdotusta sinänsä tarpeellisena oikeustilan saattamiseksi perustuslain mukaiseksi (erit.PL 2.3 § ja PL 80 §)

Asetuksenantovaltuus

Tätä lausuntoa valmisteltaessa oikeusministeriöllä on ollut käytössä ympäristöministeriön valiokunnalle toimittama täsmennys ehdotettuun 3 §:ään ja sen uudeksi asetuksenantovaltuudeksi (4 mom.).

> Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rahoituksen myöntämisestä, myöntämisen edellytyksistä, maksamisesta, käytöstä ja tuen saajan velvollisuuksista, jotka perustuvat maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014—2020 annettuihin Euroopan unionin suuntaviivoihin (2014/C 204/01) ja kalastus- ja vesiviljelyalan de minimis -tuesta annettuun komission asetukseen (EU) N:o 717/2014.

Asetuksenantovaltuuden ja luonnostellun asetuksen valossa jää edelleen hieman epäselväksi, mistä asioista oikeastaan asetuksella halutaan antaa tarkempia säännöksiä ja kiinnittyvätkö ne mainittuihin EU-säädöksiin.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Laissa säädettäisiin avustuksista, korvauksista ja tuesta. Perusteluiden mukaan avustuksilla tarkoitettaisiin valtionavustuslain 5 §:ssä tarkoitettua erityisavustusta ja muun muassa sen hakemiseen ja myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia, ellei toisin ole säädetty. Korvauksiin ja tukiin ei valtionavustuslakia sovellettaisi.

Sanamuodon mukaisesti asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vain tuen saajan velvollisuuksista, ei korvauksen tai avustuksen saajan. Tämä lienee ehkä tarkoituksenakin. Muistutettakoon, että ylipäätään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on kuitenkin säädettävä lailla PL 80 §:n edellyttämällä tavalla.

Esityksen perusteluissa on todettu, että valtionavustuslakia sovellettaisiin 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin avustuksiin. Ehdotetun 3 §:n asetuksenantovaltuuden suhde valtionavustuslain 8 §:n asetuksenantovaltuuteen jää epäselväksi, kun kyseinen valtionavustuslain asetuksenantovaltuus mahdollistaa jo tarkempien säännösten antamisen esimerkiksi menettelystä.

Sinänsä EU-säädös ei muodosta valtuutta kansallisen asetuksen antamiselle, sillä asetus voidaan perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Kansallisessa laissa on näin ollen oltava täytäntöönpanoa varten riittävät asetuksenantovaltuudet. Asetuksenantovaltuus voidaan kytkeä EU-säädöksiin, jolloin valtioneuvosto tai ministeriö valtuutetaan kansallisessa laissa antamaan EU-säädöksiin sidottuja tarkempia säännöksiä valtuudella katetuissa asioissa. Kytkemällä asetuksenantovaltuus EU-säädöksiin voidaan valtuus muotoilla täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi perustuslain 80 §:ssä edellytetyllä tavalla, esimerkiksi *Tarkempia säännöksiä rahoituksen myöntämisestä, myöntämisen edellytyksistä, maksamisesta, käytöstä ja tuen saajan velvollisuuksista- voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella sen mukaan kuin X X säädetään.*

Asetuksenantovaltuus vakiintuneesti sijoitetaan laissa olevan perussäännöksen yhteyteen, josta annetaan tarkentavia säännöksiä asetuksella. Lakiehdotuksessa asetuksenantovaltuus on sijoitettu 3 §:ään, mutta sitä koskevista seikoista säädetään keskeisesti myöhemmin laissa, esimerkiksi koko 6 luku. Tämän vuoksi on haastavaa hahmottaa, mistä laissa ja EU-säädöksissä säädetyistä seikoista asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä, ja onko oikeastaan kyse laissa säädetyistä seikoista annettavista tarkemmista säännöksistä. Jää epäselväksi, säädetäänkö tarkkaan ottaen EU-säädöksissä kaikista asetuksenantovaltuuteen kuuluvista seikoista (myöntämisestä, myöntämisen edellytyksistä, maksamisesta, käytöstä ja tuen saajan velvollisuuksista). Lisäksi esimerkiksi asetusluonnoksen 6 ja 7 § eivät tarkkaan ottaen vaikuta uppoavan asetuksenantovaltuuteen (viranomaisen velvollisuus toimittaa tietoja ja poron laskennallinen vahingon arvo).

Todettakoon, että ehdotettu asetuksenantovaltuuden muotoilu ei mahdollista tarkempien säännösten antamista laissa säädetyistä seikoista (erit. menettelyä koskevat seikat, vaikka esim. päätösten ja hakemusten sisältöä koskevat yksityiskohtaiset säännökset voisivat sopia paremmin asetustasolle).

Riippumaton arvioija (20 §)

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että 20 §:ssä tarkoitettu riippumaton asiantuntija, joka toteaisi ja arvioisi eläinvahingon, olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkista hallintotehtävää viranomaiskoneiston ulkopuolella hoitava toimija. Ehdotuksen on arvioitu olevan PL 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukaista, eikä vaarantaisi hyvän hallinnon vaatimuksia.

Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan ole tehty lainkaan selkoa esimerkiksi hallinnon yleislakien soveltumisesta tai oikeusturvasta. Sinänsä viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Oikeusturvan osalta on ilmeisesti arvioitu, että ko. lausunto tulee arvioiduksi haettaessa muutosta korvauspäätökseen.

Ehdotetusta laista kuitenkin puuttuvat säännökset kyseisten arvioijien kelpoisuus- ja pätevyysvaatimuksista. Tällainen sääntely on lisättävä lakiin, jotta se täyttäisi PL 124 §:n asettamat reunaehdot. Laissa ei myöskään ole säännöksiä ko. asiantuntijoita koskevasta hyväksymismenettelystä.

Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneesti edellyttänyt virkavastuusääntelyn ulottamista julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin, mikä myös puuttuu ehdotetusta 20 §:stä. Näiltäkin osin lakia on täydennettävä, jotta se olisi perustuslain mukainen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ehdotettua 20 §:ää on merkittävästi täsmennettävä riippumattomien asiantuntijoiden osalta, jotta sääntely täyttäisi PL 124 §:n asettamat reunaehdot.

Eräitä teknisempiä huomioita

Ehdotetun 31 §:n 4 momentin mukaan hakijan tulee korvaushakemuksen käsittelyn yhteydessä pyynnöstä antaa tiedot muistakin seikoista, joita toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Ehdotetun säännöksen suhde tiedonantovelvollisuuksiin sekä hallintolain menettelyä koskeviin säännöksiin jää epäselväksi, minkä vuoksi vaikuttaa siltä, että ko. säännös tulisi pikemminkin poistaa.

Korvaus- ja tukipäätöstä koskevat säännökset (34 ja 35 §) on ilmeisesti tarkoitettu hallintolain päätöksen sisältöä koskevia säännöksiä täydentäviksi, vaikkei tämä säännöksistä näy. Esimerkiksi velvollisuudesta liittää päätökseen muutoksenhakuohjaus ei tule poiketa (HL 7 luku).