

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Erityisasiantuntija Kari Hämäläinen

23.10.2023

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsityksen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain 6 ja 29 §:n muuttamisesta (HE 48/2023 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tukijärjestelmän päättymiseen liittyvästä siirtymävaiheesta. Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti varmistaa, että aiemmin myönnettyihin tukiin liittyvät maksatukset jatkuisivat, ja että tuensaajia koskeva metsityselvoite jatkuisi siirtymävaiheen ajan.

Oikeusministeriö ei ole lausunut esityksestä aiemman lausuntokierroksen yhteydessä. Esitysehdotusta ei ole myöskään tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

29 § 2 mom. ja oikeusturva

Metsitystuki on myönnetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetun komission asetuksen (EY) N:o 1407/2013 (jäljempänä yleinen de minimis –asetus) mukaisena vähämerkityksisenä tukena. Esityksen taustalla on yleisen de minimis –asetuksen soveltamisajan päätyminen vuoden 2023 lopussa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi metsityksen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain (1114/2020) 29 §:ää. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kyseiseen lain voimaantuloa koskevaan säännökseen ehdotetut muutokset ovat joiltakin osin tulkinnanvaraisia ja perustuslainkin näkökulmasta mahdollisesti ongelmallisia.

Lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä ehdotetaan säädettäväksi niiden määräajassa tehtyjen hakemusten raukeamisesta, joita ei ole ehditty käsitellä kesäkuun 2024 loppuun mennessä, jolloin yleisen de minimis –asetuksen soveltaminen lakkaa. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan käytännössä lienee todennäköistä, että hakemukset ehdittäisiin kuuden kuukauden aikana käsitellä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotus koskettaa kansalaisen oikeusturvaa ja hallinnon oikeusperiaatteista etenkin luottamuksensuojaperiaatetta. Perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa on jokaisen perusoikeus. Luottamuksensuojaperiaate taas ilmenee hallintolain (434/2003) 6 §:stä, jonka mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 60–61) mukaan mainittu periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Periaate on johdettu yhteisön oikeuteen yhtäältä jäsenvaltioiden oikeusperinteestä sekä toisaalta yleisen oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelun pohjalta.

Oikeusministeriö pitää kansalaisen oikeusturvan, perustuslaissa turvatun viivytyksettömän ja asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen sekä luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta ongelmallisena sääntelyratkaisua, jossa yhtäältä säädetään hakemuksen jättämisen viimeisestä määräajasta, mutta samalla hakija ei voi luottaa siihen, että viranomainen ehtisi käsitellä hakemuksen ennen sen raukeamista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotun 29 §:n 2 momentin toinen virke tulisi poistaa lakiesityksestä kokonaan. Hakemuksen raukeamisen syynä ei voi olla viranomaisen viivyttely tai viivästys asian käsittelyssä.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen muotoilusta (*”Tämän lain mukaista tukea voidaan kuitenkin hakea vain vuoden 2023 loppuun saakka ja tukea voidaan myöntää vain kesäkuun 2024 loppuun saakka.”*) voi saada kuvan, että myönnetyn tuen tukiaika päättyy vuoden 2023 loppuun mennessä, vaikka kyse on tukihakemuksen jättämisen määräajasta. Samalla tavoin epäselvä on virkkeen jälkimmäinen osa, eikä muotoilusta käy selvästi ilmi, että kyse on määräajasta, jonka kuluessa viranomaisen on tehtävä päätös.

Edellä todettu huomioon ottaen oikeusministeriö ehdottaa, että lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin voisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

Tämän lain mukaista tukea on haettava vuoden 2023 loppuun mennessä. Hakemukset on käsiteltävä kesäkuun 2024 loppuun mennessä.

Lain määräaikaisuus ja säännösten soveltaminen lain voimassaolon päättymisen jälkeen

Voimassa olevan metsityksen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain määräaikaisuuden taustalla on edellä todetusti yleisen de minimis –asetuksen voimassaolon päätyminen vuoden 2023 lopussa. Lain mukaisia tukia saatetaan kuitenkin joutua maksamaan vielä vuoden 2037 loppuun asti, minkä vuoksi laki on tarkoitus olla voimassa vielä vuoden 2038 loppuun saakka. Lakiehdotuksen 29 §:ssä on lisäksi mainittu, että takaisinperintää ja takaisinperinnän muutoksenhakusääntelyä sovelletaan vielä lain voimassaolon päättymisen jälkeenkin. Voimassa olevan lain 20 §:n 2 momentin mukaan takaisinperintään voidaan ryhtyä kymmenen vuoden kuluessa viimeisen hoitopalkkion erän maksamisesta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevaan lakiin vaikuttaisi sisältyvän muitakin kuin mainittuja takaisinperintää ja takaisinperinnän muutoksenhakusääntelyä koskevia säännöksiä, joiden tulisi olla voimassa mainitun vuoden 2038 jälkeen. Tällaisia vaikuttaisivat

olevan ainakin metsitystuen palauttamista koskeva 19 §, valvontatehtäviä koskevat 21 ja 22 §:t, muistiinpano- ja säilyttämisvelvollisuutta sekä tiedonantovelvollisuutta koskeva 23 § ja mahdollisesti jotkin muutkin säännökset. Lain tulee siten olla monelta osin voimassa vielä jopa kymmeniä vuosia muun muassa tuen asiallisen maksatuksen, valvomisen ja takaisinperinnän turvaamiseksi. **Voimaantulosäännöksessä tulisi siten mainita kaikki säännökset, joita on tarpeen soveltaa vielä lain voimassaolon päättymisen jälkeen. Vaihtoehtoisesti laki tulisi muuttaa olemaan voimassa toistaiseksi.**